

Zvláštní zpráva

Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5397-2	ISSN 1831-0788	doi:10.2865/673506	QJ-AB-16-019-CS-C
PDF	ISBN 978-92-872-5391-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/1507	QJ-AB-16-019-CS-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5425-2	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/354881	QJ-AB-16-019-CS-E

© Evropská unie, 2016

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Zvláštní zpráva

Plnění rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů – ponaučení z programového období 2007–2013

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, jemuž předsedá člen EÚD Henri Grethen a který se zaměřuje na výdajové oblasti v rámci strukturálních politik, dopravy a energetiky. Audit vedla členka odpovídající za tuto zprávu Iliana Ivanovová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Tony Murphy a tajemník Michail Stefanov a dále vyšší manažer Niels-Erik Brokopp, vedoucí úkolu Rares Rusanescu a Agathoklis Argyru a auditoři Marcel Bode, Viorel Cirje a Maria Plumakiová.



Zleva doprava: M. Stefanov, I. Ivanovová, N.-E. Brokopp, R. Rusanescu, T. Murphy, A. Argyru.

Body

Zkratky

Glosář

I–VIII Shrnutí

1–22 Úvod

1–4 Co jsou finanční nástroje?

5–22 Používání finančních nástrojů v rámci plnění rozpočtu EU od roku 2007

23–26 Rozsah a koncepce auditu

27–146 Připomínky

27–61 Odpovídaly finanční nástroje svou velikostí potřebám trhu?

29–45 Nadměrná výše kapitálového vybavení vedla k nízkým mírám vyplacení plateb, ke snaze vyhýbat se rušení závazků a k případnému proplácení nákladů při uzávěrce

46–54 Řídící orgány před přidělením prostředků na finanční nástroje Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF) někdy náležitým způsobem neposoudily potřeby trhu

55–61 Regionální zaměření přispělo k tomu, že členské státy zřídily v programovém období 2007–2013 vysoký počet menších finančních nástrojů

62–91 Podařilo se finančním nástrojům přilákat soukromý kapitál?

64–72 Komise při měření pákového efektu finančních nástrojů patřičně nezohledňuje rozsah mobilizace dalších zdrojů na základě veřejného financování

73–91 Získávání soukromých investorů pro finanční nástroje spravované jak v rámci sdíleného, tak centralizovaného řízení se potýkalo s obtížemi

- 92–105 **Poskytovaly finanční nástroje revolvingovou finanční podporu?**
- 93–95 U některých finančních nástrojů EFRR a ESF skutečnou dobu trvání investičního období výrazně zkrátily prodlevy, které vznikly během jejich provádění
- 96–105 Revolvingový účinek finančních nástrojů EFRR a ESF během provádění byl omezený a po uzávěrci programů uskutečňovaných v období 2007–2013 nejistý
- 106–146 **Osvědčily se finanční nástroje jako nákladově efektivní metoda plnění rozpočtu EU?**
- 108–110 Úroveň nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn byla ve srovnání se skutečnou mírou vyplacení plateb konečným příjemcům vysoká
- 111–120 Náklady na řízení a s ním související odměny se při uzávěrci z rozpočtu EU neproplácejí nad maximální výši stanovenou předpisy
- 121–131 Posouzení nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn provedené Komisí řádně nezohledňuje rozdíly v typech nástrojů a skutečnou míru podpory poskytnutou konečným příjemcům
- 132–141 Vykazování nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn ze strany členských států bylo omezené
- 142–146 Náklady na řízení a s ním související odměny představují další položku vedle administrativních nákladů spojených s prováděním operačních programů EFRR a ESF
- 147–163 **Závěry a doporučení**
- Příloha I — Finanční nástroje podléhající sdílenému řízení a jejich fungování (programové období 2014–2020)**
- Příloha II — Definice pojmu „finanční nástroje“ v rámci právního základu (programové období 2014–2020 a 2007–2013)**
- Příloha III — Přehled finančních nástrojů EFRR ve 28 členských státech EU: počet fondů a kapitálové vybavení (programové období 2007–2013)**
- Příloha IV — Přehled finančních nástrojů ESF ve 28 členských státech EU: počet fondů a kapitálové vybavení (programové období 2007–2013)**
- Příloha V — Souhrnný přehled požadavků v rámci předběžného posuzování (programové období 2014–2020)**

Odpovědi Komise

Odpovědi fondu Marguerite

CEF: Nástroj pro propojení Evropy

COCOF: Výbor pro koordinaci fondů (*Coordination Committee of the Funds*)

EaSI: program Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace (*European Union Programme for Social Change and Innovation*)

EEEF: Evropský fond pro energetickou účinnost (*European Energy Efficiency Fund*)

EEPR: Program na podporu hospodářského oživení prostřednictvím finanční pomoci Společenství pro projekty v oblasti energetiky

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

EFSI: Evropský fond pro strategické investice

EGESIF: odborná skupina pro evropské strukturální a investiční fondy (*Expert group on European Structural and Investment Funds*)

EIB: Evropská investiční banka

EIF: Evropský investiční fond

EPMF: Evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování (*European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion*)

ERF: Evropský rybářský fond

ESF: Evropský sociální fond

ESI fondy: evropské strukturální a investiční fondy

EZFRV: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

fond Marguerite: Evropský fond 2020 pro energii, změnu klimatu a infrastrukturu

FS: Fond soudržnosti

JEREMIE: společné evropské zdroje pro mikropodniky až střední podniky (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*)

LGTT: nástroj pro úvěrové záruky pro projekty transevropské dopravní sítě (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects*)

OP: operační program

PBI: iniciativa projektových dluhopisů (*Project Bond Initiative*)

PFLP: tranše portfolia nesoucí ztrátu jako první (*Portfolio First Loss Piece*)

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

SICAR: komanditní společnost na investiční listy (*Société d'investissement en capital à risque*)

SICAV: investiční společnost s proměnným základním (*Société d'investissement à capital variable*)

TEN-E/T: transevropské sítě v oblasti energetiky/dopravy

VFR: víceletý finanční rámec

Akciová společnost s proměnným základním kapitálem (SICAV – *Société d'investissement à capital variable*) je druh otevřeného investičního fondu s pohyblivou hodnotou základního kapitálu, která se mění podle počtu investorů a hodnoty jeho souvisejících investic. Akcie fondu se nakupují a prodávají na základě poslední známé čisté hodnoty majetku.

Cílem **Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR)** je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii vyrovnáváním hlavních regionálních rozdílů prostřednictvím finanční podpory pro budování infrastruktury a produktivních investic vytvářejících pracovní místa, zejména pro podniky.

Evropský fond pro strategické investice (EFSI) má za cíl mobilizovat v období 2015–2017 v rámci celé EU alespoň 315 miliard EUR v podobě soukromých i veřejných dlouhodobých investic a zajistit financování projektů i v dalších letech. EFSI byl zřízen při Evropské investiční bance (EIB) jako svěřenský fond s neomezenou dobou trvání, z jehož prostředků mají být financovány rizikovější části projektů. Zvýšené riziko, které na sebe EIB vzala, bude vyrovnávat záruka ve výši až 16 miliard EUR, krytá rozpočtem EU. Členské státy mohou do EFSI přispívat dalšími prostředky.

Odborná skupina pro evropské strukturální a investiční fondy (EGESIF) byla zřízena Komisí a jejím cílem je poskytovat Komisi poradenství v otázkách týkajících se provádění programů přijatých a realizovaných v souladu s nařízeními platnými pro evropské strukturální a investiční fondy. Je to jedna ze dvou skupin, které nahradily Výbor pro koordinaci fondů (druhou z nich je COESIF – Výbor pro koordinaci evropských strukturálních a investičních fondů).

Cílem **Evropského sociálního fondu (ESF)** je posilovat hospodářskou a sociální soudržnost v Evropské unii zvyšováním zaměstnanosti a počtu pracovních příležitostí, zejména prostřednictvím opatření v oblasti odborné přípravy, povzbuzování vysoké úrovně zaměstnanosti a tvorby většího počtu pracovních míst v lepší kvalitě.

Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy) zahrnují pět samostatných fondů, jejichž cílem je omezovat v programovém období 2014–2020 nerovnováhu mezi regiony Unie. Patří mezi ně: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Financování ze starších zdrojů je součástí kapitálového vybavení, které bylo vyplaceno konečným příjemcům a následně bylo vráceno zpět do rozpočtu finančního nástroje, a stalo se tak opět dostupným zdrojem v novém kole investic.

Finanční nařízení: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002¹.

¹ Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1.

Finanční zprostředkovatel je subjekt jednající jako zprostředkovatel mezi řídicím orgánem nebo podílovým fondem a konečnými příjemci finančních prostředků poskytovaných prostřednictvím finančních nástrojů v rámci sdíleného řízení.

Kapitálovou investicí se rozumí poskytnutí kapitálu společnosti investorem přímo či nepřímo výměnou za celkové nebo částečné vlastnictví této společnosti, při němž může investor převzít určitou kontrolu nad řízením společnosti a podílet se na jejím zisku.

Kapitálovým vybavením se rozumí objem finančních prostředků vložených do určitého finančního nástroje (z rozpočtu EU, z vnitrostátního rozpočtu nebo od soukromých investorů) za účelem financování jeho fungování. Měla by se v něm odrážet jeho investiční kapacita a měl by být přiměřený cílovému trhu daného nástroje.

Komanditní společnost na investiční listy (SICAR – *Société d'investissement en capital à risque*) je struktura navržena pro potřeby investic soukromého a rizikového kapitálu, na niž se nevztahují žádná pravidla pro diverzifikaci kapitálu ani omezení týkající se poskytování úvěrů nebo pákového efektu.

Konečným příjemcem je právnická nebo fyzická osoba kromě podílového fondu nebo finančního zprostředkovatele, která je příjemcem finančních prostředků poskytovaných prostřednictvím určitého finančního nástroje.

Maximální výše záruky je procentuální podíl celkové hodnoty úvěrového portfolia, který je zárukou skutečně kryt.

Nařízení CEF: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010².

Nařízení o společných ustanoveních pro období 2014–2020: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006³.

Nařízení v přenesené pravomoci: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu⁴.

2 Úř. věst. L 348, 20.12.2013, s. 129.

3 Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320.

4 Úř. věst. L 138, 13.5.2014, s. 5.

Obecné nařízení pro programové období 2007–2013: Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999⁵.

Operační program (OP) stanoví priority a cíle členského státu a způsob použití finančních prostředků během daného období, obvykle sedmi let, k financování projektů. Tyto projekty musí přispívat k dosahování jednoho nebo více z určitého počtu cílů specifikovaných na úrovni prioritní osy daného OP. Programy musí existovat pro každý z fondů v oblasti politiky soudržnosti, tedy pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond i Fond soudržnosti. Operační programy připravují členské státy, a než je možné provést jakékoli platby z rozpočtu EU, musí je schválit Komise. Programy lze během období, jehož se týkají, měnit pouze se souhlasem obou stran.

Podílový fond je fond zřízený za účelem investování do různých fondů rizikového kapitálu, garančních fondů, úvěrových fondů, fondů rozvoje měst, fondů či jiných pobídkových režimů poskytujících úvěry, záruk pro návratné investice či rovnocenných nástrojů v oblasti energetické účinnosti a využívání energie z obnovitelných zdrojů v budovách včetně stávajícího bydlení.

Podmíněná úvěrová linka je úvěrová linka, jejíž prostředky lze čerpat, dojde-li k předem definované události.

Politika soudržnosti zahrnovala během programového období 2007–2013 Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond (tj. oba „strukturální fondy“) a Fond soudržnosti. V programovém období 2014–2020 se díky zavedení společných ustanovení pro evropské strukturální a investiční fondy zlepšila koordinace mezi politikou soudržnosti a dalšími politikami EU, které přispívají k regionálnímu rozvoji, zejména politikami v oblastech rozvoje venkova a rybolovu a námořní politikou.

Požadovaná míra návratnosti je minimální návratnost projektu či investice požadovaná správcem či investorem.

Prioritní osa: Jedna z priorit strategie operačního programu zahrnující určitou skupinu vzájemně souvisejících činností, které mají konkrétní měřitelné cíle.

Prováděcí nařízení: Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj⁶.

Půjčkou se rozumí smlouva, která zavazuje poskytovatele půjčky k tomu, aby dal příjemci půjčky k dispozici peněžní částku v dohodnuté výši a na dohodnutou dobu. Tuto půjčku je její příjemce povinen po určité době splatit. Příjemce půjčky je obvykle povinen platit z půjčené částky úrok.

Řídící orgán je orgán veřejné moci na celostátní, regionální nebo místní úrovni nebo veřejný či soukromý subjekt určený členským státem k řízení operačního programu. K jeho úkolům patří výběr projektů, které mají být financovány, sledování toho, jak jsou projekty prováděny, a podávání zpráv Komisi o finančních aspektech a dosažených výsledcích.

Společné evropské zdroje pro nejmenší až střední podniky (JEREMIE) je iniciativa Komise, která vznikla ve spolupráci s Evropským investičním fondem. Podporuje využívání nástrojů finančního inženýrství za účelem zlepšení přístupu malých a středních podniků k financování z prostředků strukturálních fondů.

⁵ Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25.

⁶ Úř. věst. L 371, 27.12.2006, s. 1.

Státní podpora je jakákoli forma přímé nebo nepřímé finanční podpory poskytované orgány veřejné moci podnikům v soukromém sektoru. Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) veřejnou podporu v rámci společného trhu s výjimkou řádně odůvodněných případů obecně zakazuje. Pravidla EU pro veřejnou podporu stanoví, za jakých podmínek tato podpora nenarušuje (nebo nehrozí, že naruší) hospodářskou soutěž. Výlučnou pravomoc posuzovat slučitelnost státní podpory udělované členskými státy s těmito pravidly má Evropská komise. Procedurální rozhodnutí a opatření Komise podléhají přezkumu Tribunálu a evropského Soudního dvora.

Tranše portfolia nesoucí ztrátu jako první (PFLP): Je-li úvěrové portfolio rozděleno do několika rizikových tranší, PFLP je tranše, která nese ztráty tohoto portfolia jako první (ztráty mohou být například důsledkem nesplácení úvěru).

Výbor pro koordinaci fondů (COCOF) je stálý monitorovací výbor Komise. Zabývá se problémy spojenými s prováděním nařízení, jimiž se řídí Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti.

Záruka je závazek, jímž se třetí strana označovaná jako ručitel zavazuje splatit dluh věřitele, pakliže jej tento nebude schopen splácet sám. Ručitel je povinen uhradit veškeré nesplněné pohledávky z věřitelova dluhu za podmínek stanovených v dohodě uzavřené mezi ručitelem, poskytovatelem úvěru anebo věřitelem.

Zvláštní fondy jsou fondy, které nejsou fondy podílovými.

I

Evropská unie v současnosti čelí závažným výzvám, jako je hospodářské a finanční oživení a zvládnutí uprchlické krize. Tvůrci politik EU se snaží hledat způsoby, jak maximalizovat účinnost a efektivnost využívání dostupných rozpočtových prostředků EU, které představují méně než 1 % hrubého domácího produktu (HDP) EU.

II

Finanční nástroje jsou nástrojem pro poskytování finanční podpory z rozpočtu EU. Finanční podpora poskytovaná konečným příjemcům prostřednictvím finančních nástrojů může mít podobu půjček, záruk a kapitálových investic.

III

Za předpokladu řádného používání mohou mít finanční nástroje oproti grantům dva konkrétní přínosy:

- možnost vytvoření finanční páky, která zvýší objem veřejných prostředků (tj. zmobilizuje další soukromé a veřejné prostředky financování, které doplní původní veřejné financování), a
- revolvingový charakter kapitálového vybavení (tj. používání těchto prostředků v rámci několika cyklů).

Skutečnost, že půjčky musí být splaceny, záruky musí být uvolněny a kapitálové investice vráceny, by měla mít v zásadě také dopad na chování konečných příjemců, a vést tak k lepšímu využívání veřejných prostředků a snížení pravděpodobnosti, že koneční příjemci se stanou závislími na veřejné podpoře.

IV

Během programového období 2007–2013 využilo finanční nástroje zřízené v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF) 25 z 28 členských států EU; v celounijním měřítku vzniklo v rámci EFRR celkem 972 finančních nástrojů, v rámci ESF celkem 53 finančních nástrojů. Do konce roku 2014 bylo v podobě příspěvků z operačních programů EFRR a ESF na tyto nástroje vyplaceno zhruba 16 miliard EUR. Ve srovnání s částkou zhruba 1,3 miliardy EUR přidělených na tyto nástroje v programovém období 2000–2006 a 0,6 miliardy EUR v programovém období 1994–1999 se jedná o výrazný nárůst. V témže období, tj. v letech 2007–2013, dosahoval celkový objem příspěvků z rozpočtu EU na 21 finančních nástrojů přímo nebo nepřímo řízených Komisí přibližně výše 5,5 miliardy EUR. Tyto centrálně řízené finanční nástroje fungují ve všech členských státech EU.

V

V rámci tohoto auditu jsme prošetřovali, zda finanční nástroje v programovém období 2007–2013 představovaly efektivní mechanismus plnění rozpočtu EU. Náš audit probíhal od října 2014 do března 2016 a zaměřil se na oblasti regionální, sociální, dopravní a energetické politiky. Předmětem naší analýzy bylo všech 1 025 finančních nástrojů zřízených během programového období 2007–2013 v rámci EFRR a ESF a podléhajících sdílenému řízení, jakož i šest centrálně řízených finančních nástrojů v uvedených oblastech. Údaje předložené v této zprávě se zakládají na posledních dostupných informacích, které poskytla Komise v září 2015 a které odrážejí situaci na konci roku 2014.

VI

V rámci tohoto auditu byla zjištěna řada významných problémů, které omezovaly efektivnost finančních nástrojů jako mechanismu plnění rozpočtu EU v programovém období 2007–2013:

- značný počet finančních nástrojů EFRR a ESF byl naddimenzovaný a ještě na konci roku 2014 měly nástroje značné problémy s vyplácením prostředků tvořících jejich kapitálové vybavení (ze všech těchto prostředků, které byly vyplaceny z OP na jednotlivé finanční nástroje, bylo využito v průměru 57 %). K nadměrné výši vstupních příspěvků na kapitálové vybavení přispěl i záměr členských států zamezit tomu, aby v průběhu programového období 2007–2013 docházelo k rušení závazků;
- pokud jde o přilákání soukromého kapitálu, nebyly finanční nástroje celkově úspěšné, a to ani v rámci sdíleného, ani v rámci centralizovaného řízení;
- v poskytování revolvingové finanční podpory byl dosud úspěšný jen omezený počet finančních nástrojů EFRR a ESF;
- ve srovnání se skutečnou finanční podporou vyplacenou konečným příjemcům vykazovaly finanční nástroje EFRR a ESF vysokou úroveň nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, které se také jeví jako výrazně vyšší, než je tomu v případě centrálně řízených nástrojů či investičních fondů v soukromém sektoru.

VII

Zároveň jsme zaznamenali také určitá zlepšení právního rámce pro programové období 2014–2020, která se týkají finančních nástrojů a která vycházejí z poznatků získaných během programového období 2007–2013, avšak některé problémy přetrvávají.

VIII

Ve zprávě předkládáme následující doporučení:

- systematickou součástí Komisí prováděného předběžného posouzení centrálně řízených nástrojů by měla být analýza dosud vyvozených ponaučení;
- kromě vyvozených ponaučení by Komise také měla posoudit účinek významných socio-ekonomických změn na základní principy daného nástroje a na odpovídající příspěvek požadovaný z rozpočtu EU v rámci přezkumu jednotlivých centrálně řízených finančních nástrojů v polovině období;
- Komise a členské státy by měly optimalizovat velikost zvláštních fondů EFRR a ESF, aby v případech, kdy je to možné, využily výhody významných úspor nákladů na provozování těchto fondů. Komise by měla členským státům poskytnout doplňující pokyny, ve kterých vysvětlí, jak mají být takovéto finanční nástroje v rámci členských států nebo na úrovni Unie (kde je přímo nebo nepřímo spravuje Komise) zřizovány,
- Komise by měla ve finančním nařízení (a následně i v odvětvových nařízeních) doplnit definici pákového efektu finančních nástrojů, která by byla použitelná ve všech oblastech rozpočtu EU, která by jasně rozlišovala mezi pákovým efektem soukromých a vnitrostátních veřejných příspěvků v rámci OP anebo dodatečných soukromých nebo veřejných kapitálových příspěvků a která by zohledňovala typ příslušného nástroje,
- co se týče finančních nástrojů EFRR a ESF v programovém období 2007–2013, měla by Komise při uzávěrci zajistit, aby členské státy dodávaly úplné a spolehlivé údaje o soukromých příspěvcích na jejich kapitálové vybavení, ať už prostřednictvím operačních programů, nebo formou dodatečných příspěvků;
- pokud jde o finanční nástroje EFRR a ESF, Komise by měla členským státům poskytnout dodatečné pokyny, ve kterých ukáže, jak lze ustanovení o preferenčním zacházení nejlépe využívat k přilákání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejní poskytovatelé prostředků na kapitálové vybavení finančních nástrojů museli nést nadměrné riziko;
- co se týče centrálně řízených finančních nástrojů, v příslušných právních předpisech, jimiž se jednotlivé nástroje řídí, by měly být definovány obecné zásady sdílení rizik, které mohou mít dopad na rozpočet EU;
- u všech finančních nástrojů financovaných z rozpočtu EU v programovém období 2014–2020 by Komise měla zajistit, aby členské státy, Komise sama i skupina EIB zaváděly pouze takové struktury, které jsou v souladu s jejími vlastními doporučeními a opatřeními v oblasti daňové politiky;
- Komise by měla přijmout vhodná opatření, aby v programovém období 2014–2020 členské státy zachovaly revolvingový charakter fondů během stanoveného osmiletého období po skončení období způsobilosti;

- Komise by měla vydat pokyny ohledně ustanovení, která umožňují, aby finanční nástroje bylo možné používat i v následujícím programovém období, a to zejména s ohledem na případy, kdy jsou správci fondů vybíráni na základě veřejného zadávacího řízení;
- vzhledem k blížící se uzavěrce programového období 2007–2013 by Komise měla zajistit, aby členské státy předkládaly úplné informace o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách, které vznikly a jsou zaplacený do března 2017;
- Komise by měla jasně stanovit, že maximální částky nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn mají být použity na skutečně použité kapitálové vybavení daného finančního nástroje, tj. na příspěvek z OP, který byl použit jako finanční podpora konečným příjemcům;
- pokud se týče odměňování správců fondů na základě výkonnosti v období 2014–2020, Komise by měla předložit legislativní návrh s cílem revidovat stávající ustanovení nařízení o společných ustanoveních, aby se posílil motivační účinek těchto mechanismů;
- řídicí orgány členských států by měly při sjednávání dohod o financování co nejvíce využívat stávající výkonnostní složky odměňování správců fondů;
- Komise by měla provést srovnávací analýzu nákladů na provádění grantů a vratné finanční podpory, poskytované hlavně prostřednictvím finančních nástrojů, v období 2014–2020 s cílem zjistit jejich skutečnou výši. Informace tohoto druhu by byly obzvláště užitečné v souvislosti s přípravou legislativních návrhů pro období po roce 2020 a stanovením přiměřeného rozsahu technické pomoci.

Co jsou finanční nástroje?

01

Evropská unie v současnosti čelí závažným výzvám, jako je hospodářské a finanční oživení a zvládnutí uprchlické krize. Tvůrci politik EU se proto snaží hledat způsoby, jak maximalizovat účinnost a efektivnost využívání dostupných rozpočtových prostředků EU, které představují méně než 1 % hrubého domácího produktu (HDP) EU.

Finanční nástroje⁷ jsou nástrojem pro poskytování finanční podpory z rozpočtu EU prostřednictvím půjček, záruk a kapitálových (nebo kvazikapitálových) investic za účelem provádění projektů (viz **tabulka 1**)⁸.

Příloha I obsahuje názorné zobrazení toho, jak jednotlivé typy finančních nástrojů fungují.

- 7 Během programového období 2007–2013 se v právních předpisech, jimiž se řídily EFRR a ESF, používal pojem „nástroje finančního inženýrství“. V této zprávě se pojem „nástroj finančního inženýrství“ používá ve stejném významu jako pojem „finanční nástroj“.
- 8 Podle mezinárodního účetního standardu č. 32 je finanční nástroj „[...] jakákoli smlouva, kterou vzniká finanční aktivum jedné účetní jednotky a zároveň finanční závazek nebo kapitálový nástroj jiné účetní jednotky“.

Tabulka 1

Hlavní typy finančních nástrojů podporovaných z rozpočtu EU

Půjčka „Smlouva, která zavazuje poskytovatele půjčky k tomu, aby dal příjemci půjčky k dispozici peněžní částku v dohodnuté výši a na dohodnutou dobu, již je příjemce půjčky povinen splatit v dohodnuté době.“ V rámci finančního nástroje může půjčka pomoci v případech, kdy banky nejsou ochotny příjemci půjčky poskytnout úvěr za podmínek pro něj přijatelných. Banky mohou nabízet nižší úrokové sazby, delší dobu splatnosti nebo vyžadovat nižší míru zajištění.	Záruka „Písemný závazek, kterým ručitel přebírá odpovědnost za všechny či některé závazky či povinnosti třetí osoby anebo nebo za úspěšné splnění povinností touto třetí osobou, nastane-li událost, která vede k uplatnění takové záruky, například prodlení při splácení půjčky*.“ Záruky za normálních okolností kryjí finanční operace, jako jsou půjčky. * Evropská komise (2015). Pokyny Komise pro členské státy ohledně finančních nástrojů – Slovník pojmů.
Kapitál „Poskytnutí kapitálu společnosti investorem přímo či nepřímo výměnou za celkové nebo částečné vlastnictví této společnosti, při němž může investor převzít určitou kontrolu nad řízením společnosti a podílet se na jejím zisku.“ Finanční návratnost závisí na růstu a ziskovosti podniku. Má podobu dividend a výtěžků z prodeje akcií jinému investorovi (snížení velikosti investice, tzv. exit) nebo primární veřejné nabídky akcií (<i>initial public offering</i> – IPO).	Kvazikapitál „Typ financování, které stojí mezi kapitálovou investicí a dluhem, je rizikovější než přednostní dluh a méně rizikové než běžná kapitálová investice. Kvazikapitálové investice mohou mít strukturu dluhu, obvykle nezajištěného a podřízeného, který lze převést na kapitál nebo na preferenční kapitál.“ Poměr rizika a výnosů se zpravidla pohybuje mezi dluhem a kapitálem v kapitálové struktuře podniku.

Zdroj: Evropská komise, EIB, *FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity* (FI Compass – Produkty finančních nástrojů. Půjčky, záruky, kapitál a kvazikapitál), s. 3.

02

Ve srovnání s granty (které představují tradiční způsob financování poskytovaného z rozpočtu EU) mohou mít finanční nástroje za předpokladu řádného používání dva konkrétní přínosy:

- o možnost vytvoření finanční páky pomocí veřejných prostředků (tj. mobilizace dalších soukromých a veřejných prostředků financování, které doplní původní veřejné financování),
- o revolvingový charakter kapitálového vybavení (tj. používání týchž prostředků v rámci několika cyklů) umožňuje, aby každé euro vynaložené v rámci financování prostřednictvím finančních nástrojů bylo v zásadě použito více než jednou.

03

Skutečnost, že půjčky musí být splaceny, záruky musí být uvolněny a kapitálové investice vráceny, by měla mít v zásadě také dopad na chování konečných příjemců, a vést tak k lepšímu využívání veřejných prostředků a snížení pravděpodobnosti, že koneční příjemci se stanou závislými na veřejné podpoře.

04

Jednotná definice finančních nástrojů se poprvé objevila v revidovaném znění finančního nařízení v roce 2012 a tato definice se od té doby uplatňuje v jednotlivých odvětvových nařízeních vztahujících se na programové období 2014–2020 (viz **příloha II**).

Používání finančních nástrojů v rámci plnění rozpočtu EU od roku 2007

Používání finančních nástrojů financovaných z rozpočtu EU

05

Rozpočet EU může být plněn v rámci sdíleného řízení (tj. ve spolupráci s členskými státy, jako je tomu v oblasti politiky soudržnosti), v rámci přímého řízení (tj. prostřednictvím útvarů Komise nebo jejích výkonných agentur) nebo v rámci nepřímého řízení (kdy je plnění rozpočtových úkolů svěřeno třetím zemím nebo různým jiným subjektům)⁹. Druhý a třetí způsob řízení bývají společně označovány jako centralizované řízení.

9 Článek 58 finančního nařízení.

06

Finanční nástroje se používají v různých oblastech rozpočtu EU:

- o finanční nástroje podléhající sdílenému řízení v oblasti politiky soudržnosti se zřizují především v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), v menší míře pak v rámci Evropského sociálního fondu (ESF). Počínaje programovým obdobím 2014–2020 lze finanční nástroje využívat také v rámci Fondu soudržnosti (FS). Každý nástroj musí být používán v rámci určitého operačního programu (OP), o čemž rozhodnou řídicí orgány odpovědné za daný program, které zároveň s tím rozhodnou i o velikosti tohoto nástroje a jeho koncepční podobě¹⁰. Finanční nástroje se používají také v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropského rybářského fondu (ERF).
- o centrálně řízené finanční nástroje jsou financovány z různých rozpočtových oblastí, jako je výzkum, podnikání a průmysl, kultura a vzdělávání atd. Tyto nástroje spravuje přímo Komise, která společně se svými partnery vytváří jejich koncepci a vypracovává jejich investiční strategie a zajišťuje kapitálové vybavení. Rozhodnutí o zřízení těchto nástrojů přijímají rozpočtové orgány (tj. Evropský parlament a Rada) na základě návrhu Komise.

Pravidla pro výběr správce fondu finančních nástrojů

07

V rámci sdíleného řízení mohou být finanční nástroje zřizovány jako samostatné fondy nebo dílčí fondy v rámci podílového fondu, které se označují jako zvláštní fondy (viz **obrázek 1**). Podílový fond, někdy nazývaný též „fond fondů“, je fond zřízený za účelem řízení různých typů nástrojů. Umožňuje rovněž, aby z jednoho nebo více OP byly poskytovány příspěvky do rozpočtu jednoho nebo více finančních nástrojů.

08

Finanční nástroje jsou obvykle spravovány soukromými nebo veřejnými bankami nebo jinými finančními sprostředkovateli spíše než orgány veřejné správy. V případě nástrojů EFRR a ESF musí být výběr správce fondu, je-li správa fondu předmětem veřejné soutěže, v souladu s unijními a vnitrostátními pravidly pro zadávání veřejných zakázek. V situacích, na něž se pravidla pro zadávání veřejných zakázek nevztahují (například když smlouva o spravování fondu není veřejnou zakázkou na služby), může řídicí orgán jmenovat správce fondu v souladu s příslušnými pravidly státní podpory (viz body 10–12).

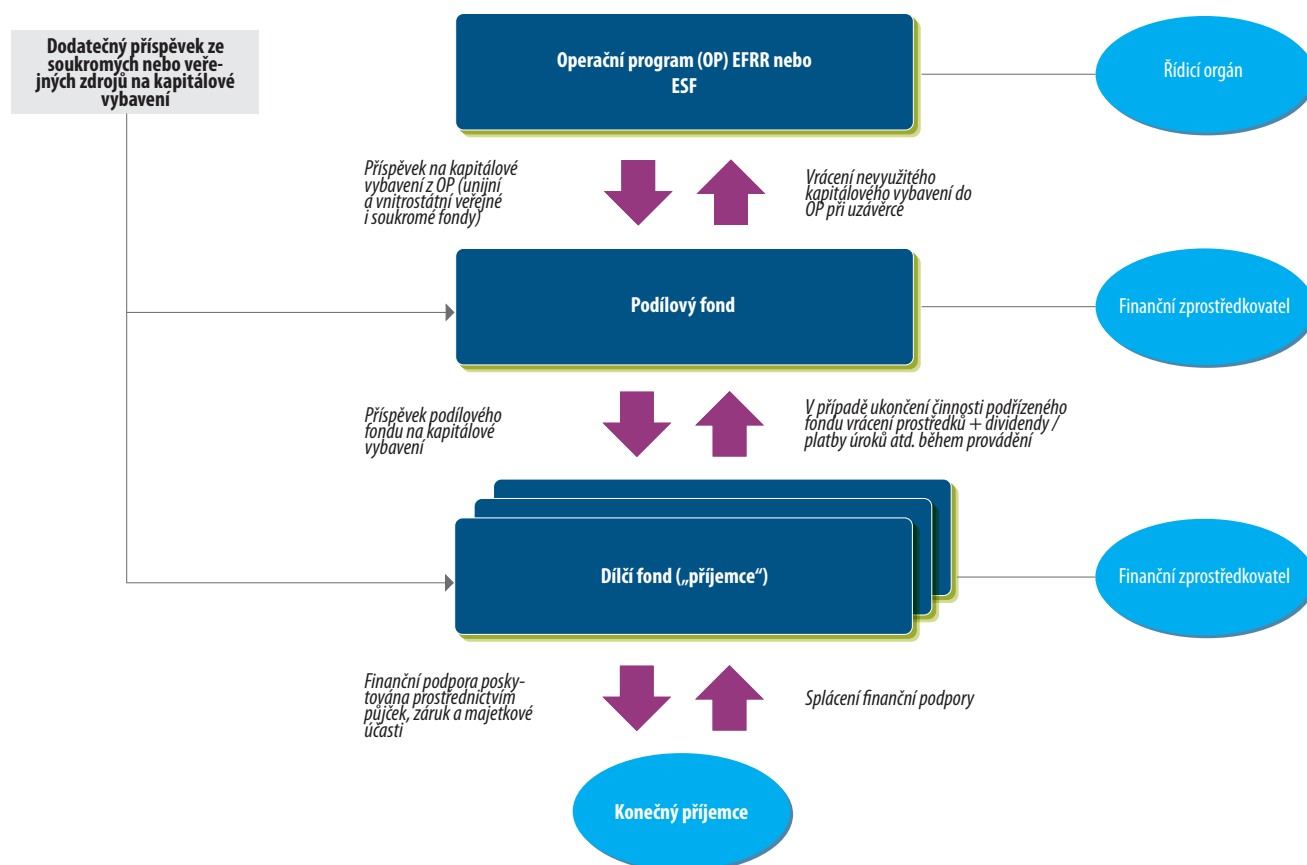
09

Skupina EIB (která zahrnuje Evropský investiční fond a Evropskou investiční banku) má zvláštní postavení, protože může být jmenována správcem fondu bez zadávacího řízení¹¹. Skupina spravuje rovněž většinu centrálně řízených nástrojů, jejichž správce fondu je jmenován v legislativním návrhu.

10 Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiku, *Financial Engineering Instruments in Cohesion policy – Study* (Nástroje finančního inženýrství v politice soudržnosti – studie), 2013, s. 46.

11 Čl. 44 písm. c) obecného nařízení.

Obrázek 1

Zjednodušený přehled struktury podílových fondů pro finanční nástroje EFRR nebo ESF

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Finanční nástroje a pravidla EU v oblasti státní podpory

10

Fondy EU, které jsou spravovány formou sdíleného řízení, jsou považovány za součást státních nebo regionálních rozpočtů a jako takové mohou podléhat kontrole státní podpory. Při provádění takového finančního nástroje musí proto řídicí orgány zajistit soulad s pravidly státní podpory¹². Příslušná pravidla státní podpory jsou obsažena v obecném nařízení o blokových výjimkách¹³ a v nových pokynech Komise k rizikovému financování¹⁴, přičemž obojí nabylo účinnosti v červenci 2014.

11

Řídicí orgán musí u každého finančního nástroje EFRR i ESF prokázat, že¹⁵:

- je buď v souladu s obvyklou tržní praxí (což v praxi znamená, že správce fondu byl vybrán na základě otevřeného, transparentního a nediskriminačního řízení), nebo
- podléhá nařízení „de minimis“¹⁶, nebo
- se jedná o vyňatou podporu, protože spadá do působnosti obecného nařízení o blokových výjimkách nebo spadá pod oznámený režim podpory v souladu s pokyny Komise k rizikovému financování.

12

Centrálně řízené nástroje (které nevyužívají celostátních či regionálních zdrojů, a nejsou tedy součástí rozpočtů členských států) nespádají do působnosti unijních pravidel státní podpory, protože není splněna hlavní podmínka článku 107 SFEU, že podpora musí být „[...] poskytována] v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků“.

Základní informace o počtu finančních nástrojů a jejich kapitálovém vybavení od roku 2007

Programové období 2007–2013

13

Během programového období 2007–2013 využívalo finanční nástroje 25 z 28 členských států EU. Jedinými státy, které tento mechanismus financování nevyužívaly, byly Chorvatsko, Irsko a Lucembursko¹⁷. Přehled nástrojů EFRR a ESF podle jednotlivých členských států uvádějí **přílohy III a IV**.

12 Čl. 37 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních: „Při uplatňování této hlavy (hlava IV, Finanční nástroje) musí řídicí orgány, subjekty provádějící fondy fondů a subjekty provádějící dané finanční nástroje postupovat v souladu s platnými právními předpisy, zejména s těmi, které upravují poskytování státní podpory a zadávání veřejných zakázek.“

13 Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. L 187, 26.6.2014, s. 1).

14 Evropská komise, „Pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování“ (Úř. věst. C 19, 22.1.2014, s. 4).

15 Článek 37 nařízení o společných ustanoveních.

16 Nařízení Rady (EU) č. 2015/1588 ze dne 13. července 2015 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory (kodifikované znění) (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 1).

17 Centrálně řízené finanční nástroje byly v Lucembursku nicméně zřízeny a navíc poskytovaly financování EU na projekty v Irsku a Chorvatsku.

14

Jak je patrné z **tabulky 2**, do konce roku 2014 bylo v podobě příspěvků z operačních programů EFRR vyplaceno zhruba 15,2 miliardy EUR a 0,8 miliardy EUR v podobě příspěvků z operačních programů ESF. Ve srovnání s částkou zhruba 1,3 miliardy EUR za programové období 2000–2006 a 0,6 miliardy EUR za programové období 1994–1999 se jedná o výrazný nárůst¹⁸.

18 Evropská komise, EIB, FI Compass: *Financial Instruments - A sustainable way of achieving EU economic and social objectives* (FI Compass: Finanční nástroje – Udržitelný způsob dosahování hospodářských a sociálních cílů EU), s. 3.

15

V programovém období 2007–2013 odpovídal příspěvek EU na finanční nástroje 5 % celkového objemu unijního financování EFRR a 1 % celkového objemu unijního financování ESF, a to za celé toto období. Rozpočet EU představoval v období 2007–2013 69 % celkového příspěvku na kapitálové vybavení finančních nástrojů EFRR a 56 % v případě ESF (viz **tabulka 2**). Na finanční podpoře vyplácené konečným příjemcům se EU podílela příspěvkem ve výši 63 % (EFRR) a 65 % (ESF).

Tabulka 2

Provádění finančních nástrojů EFRR a ESF (2007–2013) ke dni 31. prosince 2014

	Prostředky přidělené na finanční nástroje na závazky stanovené v dohodách o financování (v mil. EUR)			Prostředky vyplacené na finanční nástroje z OP (v mil. EUR)			Prostředky vyplacené z finančních nástrojů konečným příjemcům (v mil. EUR)		
	OP ¹	EU	EU/OP %	OP	EU	EU/OP % %	OP	EU	EU/OP %
EFRR	17 061	10 946	—	15 189	10 452	69 %	8 871	5 594	63 %
ESF		472		829	462	56 %	318	207	65 %
Celkem	17 061	11 418	67 %	16 018	10 914	68 %	9 189	5 801	63 %

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě nejnovějších údajů Komise ze září 2015².

- 1 Komise ve své prováděcí zprávě u prostředků přidělených na závazky z OP nerozlišuje mezi finančními nástroji EFRR a finančními nástroji ESF.
- 2 EGESIF_15-0027-00, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 21 a 54.

16

Podle nejnovějších údajů, které poskytla Komise, bylo v rámci celé EU zřízeno 972 finančních nástrojů EFRR a 53 nástrojů ESF. Z toho 903 představují zvláštní fondy EFRR a 49 fondy ESF (viz **tabulka 3**). Z nástrojů EFRR jich 31 spravuje skupina EIB (viz bod 9).

19 Viz zvláštní zpráva č. 5/2015: „Jsou finanční nástroje úspěšným a slibným nástrojem v oblasti rozvoje venkova?“, bod 82 (<http://eca.europa.eu>).

17

Kromě toho bylo 14 nástrojů financováno z EZFRV a šest nástrojů z ERF. V programovém období 2007–2013 tyto dva fondy od členských států nevyžadovaly vykazování údajů vztahujících se k finančním nástrojům, takže pro ně neexistují žádné oficiální údaje¹⁹. Nicméně na základě údajů, které sestavil Účetní dvůr, lze odhadovat, že na konci roku 2013 dosahovalo kapitálové vybavení fondů spolufinancovaných z EZFRV přibližně výše 700 milionů EUR, v případě ERF pak 72 milionů EUR (v obou případech zahrnují tato čísla prostředky, jimiž na programy přispěly členské státy).

Tabulka 3

Finanční nástroje EFRR a ESF podle typu zvláštního fondu (2007–2013) ke dni 31. prosince 2014

	EFRR		ESF	
	Počet fondů	Vybavení (v mil. EUR)	Počet fondů	Vybavení (v mil. EUR)
Zvláštní fondy a z toho:				
– nástroje půjček	371	5 637	31	417
– záruční nástroje	171	2 215	7	196
– kapitálové nástroje	162	2 006	1	70
– smíšené nástroje (kombinace půjček, záruk, kapitálu či jiných nástrojů)	110	2 496	5	59
– další nástroje	6	65	0	0
– nevykázaný typ	83	770	5	74
Celkem	903	13 189	49	816

Zdroj: Evropský účetní dvůr na základě nejnovějších údajů Komise ze září 2015.

18

U centrálně řízených nástrojů dosahoval v období 2007–2013 celkový objem příspěvků z rozpočtu EU ve všech rozpočtových oblastech zhruba 5,5 miliardy EUR²⁰, rozdělených mezi 21 finančních nástrojů²¹. Tyto nástroje fungují ve všech členských státech EU.

Programové období 2014–2020

19

V rámci rozpočtu EU jsou hlavním zdrojem financování kapitálových investic a infrastruktury evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy), jejichž celkový rozpočet na programové období 2014–2020 činí 450 miliard EUR.

20

Od roku 2011 vybízí Evropský parlament i Evropská rada k širšímu využívání finančních nástrojů²². Tato politická snaha se odráží rovněž v nařízení o společných ustanoveních, které stanoví, že finanční nástroje mají jako prostředek financování sloužit ve všech pěti ESI fondech (tj. i ve Fondu soudržnosti) a v rámci všech tematických cílů jednotlivých programů²³.

21

Podle odhadu Komise z konce roku 2015 budou na finanční nástroje v celém programovém období 2014–2020 přiděleny z pěti ESI fondů prostředky v přibližné výši 21 miliard EUR²⁴. Jelikož průměrná výše příspěvku EU k celkovému kapitálovému vybavení těchto nástrojů v programovém období 2007–2013 činila na konci roku 2014 zhruba 68 %²⁵, odhadujeme, že tato částka 21 miliard EUR, poskytnutá z rozpočtu EU, bude pravděpodobně odpovídat celkové částce 31 miliard EUR přidělených prostředků (do níž nejsou započteny další prostředky financování z vnitrostátních a soukromých zdrojů, které mohou být fondům poskytnuty nad rámec programů ESI fondů).

22

Pro srovnání uvedme, že Evropský fond pro strategické investice (EFSl) má za cíl zmobilizovat v období od roku 2015 do roku 2017 v rámci celé EU alespoň 315 miliard EUR v podobě soukromých i veřejných dlouhodobých investic a zajistit financování projektů i v dalších letech.

20 COM(2015) 565 final ze dne 13. listopadu 2015, „Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě podle čl. 140 odst. 8 finančního nařízení o finančních nástrojích podporovaných ze souhrnného rozpočtu dle stavu k 31. prosinci 2014“, s. 4.

21 SWD(2015) 206 final ze dne 13. listopadu 2015, „Činnosti vztahující se k finančním nástrojům“, s. 6–12.

22 Evropský parlament, Pátá zpráva o soudržnosti a strategie politiky soudržnosti v období po roce 2014; EUCO 169/13, Závěry Evropské rady ze dne 25. října 2013, s. 10.

23 Nařízení (EU) č. 1303/2013.

24 Evropský parlament, Komise, Udělení absolutoria Komisi za rok 2014 – Odpovědi na otázky Evropského parlamentu k písemnému zodpovězení, které byly položeny komisařce Creţuové, slyšení konané dne 7. prosince 2015, s. 34.

25 EGESIF_15-0027-00, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 21 a 54.

23

Účetní dvůr v rámci tohoto auditu zkoumal, zda finanční nástroje v programovém období 2007–2013 představovaly efektivní mechanismus plnění rozpočtu EU. Naše zpráva si v této souvislosti klade tyto hlavní auditní otázky:

- Odpovídaly finanční nástroje svou velikostí potřebám trhu?
- Podařilo se díky finančním nástrojům přilákat soukromý kapitál?
- Poskytovaly finanční nástroje revolvingovou finanční podporu?
- Osvědčily se finanční nástroje jako nákladově efektivní metoda plnění rozpočtu EU?

V souvislosti s každou z těchto otázek jsme se snažili zjistit, jaké ponaučení si lze vzít z hlavních zjištěných nedostatků. Posuzovali jsme rovněž to, do jaké míry byla tato ponaučení zohledněna v nařízeních platných pro programové období 2014–2020.

24

Náš audit zahrnuje období od roku 2009 do roku 2015. Zaměřili jsme se na oblasti regionální, sociální, dopravní a energetické politiky. Předmětem našeho přezkumu byly zejména všechny finanční nástroje EFRR a ESF, jakož i šest centrálně řízených finančních nástrojů v oblastech sociální, dopravní a energetické politiky. Některé problémy, které tato zpráva odhalila, mohou mít nicméně vliv i na jiné oblasti rozpočtu EU, kde se takovéto nástroje rovněž používají.

25

Audit sestával z následujících částí:

- přezkum různých analýz a publikací Komise, EIB, EIF a třetích stran;
- analýza nejnovější výroční monitorovací zprávy, kterou Komise uveřejnila v září 2015 a která zahrnuje všech 1 025 finančních nástrojů EFRR a ESF. Tato analýza, vycházející z údajů vykázaných Komisí v listopadu 2015, byla provedena i u šesti²⁶ z 21 nástrojů podléhajících centralizovanému řízení (příspěvek EU zde představuje 789 milionů EUR čili 14 % celkového objemu prostředků všech 21 nástrojů)²⁷;
- přezkum deseti případových studií finančních nástrojů prováděných v oblasti rozpočtu EU, na kterou se vztahuje tato zpráva²⁸, včetně návštěvy na místě v jednom členském státě (Slovensko);

26 Jeden z těchto šesti finančních nástrojů, Evropský fond 2020 pro energii, změnu klimatu a infrastrukturu („fond Marguerite“), je spravován prostřednictvím přímého řízení (viz bod 6).

27 SWD(2015) 206 final, Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, Brusel, září 2015.

28 Nástroj pro úvěrové záruky za projekty v oblasti transevropských dopravních (LGTT), iniciativa projektových dluhopisů (PBI), fond Marguerite, Evropský fond pro energetickou účinnost (EEEF), evropský nástroj mikrofinancování Progress pro oblast zaměstnanosti a sociálního začleňování (EPMF), JESSICA Řecko, JEREMIE Slovensko, Podnikatelský fond Řecko, Financování rizikového kapitálu Maďarsko (JEREMIE Maďarsko), JEREMIE Sicílie.

- přezkum 45 finančních nástrojů spočívající v kontrole opatření přijatých v návaznosti na audity souladu s předpisy, které Účetní dvůr provedl od roku 2009 (výsledky těchto auditů byly uveřejněny v našich dřívějších výročních zprávách), a přezkum 54 finančních nástrojů prověřovaných od roku 2012 v rámci našich auditů výkonnosti;
- šetření provedené u 85 řídicích orgánů a správců fondů podílejících se na provádění finančních nástrojů. Z 85 subjektů, které byly předmětem tohoto šetření, se jich 82 podílelo na provádění nástrojů EFRR a ESF v rámci sdíleného řízení a tři subjekty byly odpovědné za centralizované řízení. Účetní dvůr obdržel 66 odpovědí vztahujících se k nástrojům spravovaným v rámci sdíleného řízení a dvě odpovědi týkající se nástrojů řízených centrálně;
- rozhovory s více než 40 úředníky Komise, EIB a EIF a s více než 10 odborníky z organizací, které se touto oblastí odborně zabývají²⁹.

26

Účetní dvůr již provedl celou řadu kontrol, při nichž prověřoval způsob využívání finančních nástrojů, a o svých zjištěních informoval od roku 2011 v několika svých výročních³⁰ a zvláštních zprávách³¹. Také sama Komise, ale i EIB a EIF, Evropský parlament, vnitrostátní auditní orgány a správci fondů v soukromém sektoru poukazovaly v předchozích letech na řadu problémů, které svým společným působením snižovaly účinnost finančních nástrojů v programovém období 2007–2013. Tato zpráva vychází i z těchto posouzení.

- 29 Caisse des Dépôts, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) a OECD.
- 30 Body 4.30–4.36 výroční zprávy za rok 2010 (Úř. věst. C 326, 10.11.2011), bod 5.34 výroční zprávy za rok 2011 (Úř. věst. C 344, 12.11.2012), bod 10.31 výroční zprávy za rok 2012 (Úř. věst. C 331, 14.11.2013), body 5.33–5.36 výroční zprávy za rok 2013 (Úř. věst. C 398, 12.11.2014), body 6.46–6.52 výroční zprávy za rok 2014 (Úř. věst. C 373, 10.11.2015).
- 31 Zvláštní zpráva č. 4/2011, „Audit záručního mechanismu malých a středních podniků“, zvláštní zpráva č. 2/2012, „Finanční nástroje pro malé a střední podniky spolufinancované Evropským fondem pro regionální rozvoj“, zvláštní zpráva č. 5/2015, „Jsou finanční nástroje úspěšným a slibným nástrojem v oblasti rozvoje venkova?“, zvláštní zpráva č. 8/2015, „Řeší finanční podpora z EU vhodným způsobem potřeby mikropodnikatelů?“ (<http://eca.europa.eu>).

Odpovídaly finanční nástroje svou velikostí potřebám trhu?

27

Finanční nástroje nejsou projekty samy o sobě, nýbrž nástroje sloužící k financování z rozpočtu EU. V rámci politiky soudržnosti není rozhodnutí řídicího orgánu o poskytování podpory z OP prostřednictvím určitého finančního nástroje ani tak rozhodnutím o tom, zda prostředky z OP mají nebo nemají být investovány (to je v rámci daného OP stanoveno již předem), jako spíše rozhodnutím o tom, jakým způsobem mají být investovány: zda prostřednictvím jednorázového grantu, nebo prostřednictvím finančního nástroje nabízejícího vratnou finanční podporu.

28

Ve svém šetření jsme se proto zabývali otázkou, do jaké míry využívalo oněch 1 025 nástrojů fungujících v rámci EFRR a ESF svého kapitálového vybavení k poskytování různých forem finanční podpory konečným příjemcům, a analyzovali jsme několik činitelů, které přispěly k tomu, že v programovém období 2007–2013 byl objem prostředků vyplacených prostřednictvím těchto nástrojů konečným příjemcům tak nízký: výši počátečního kapitálového vybavení jednotlivých nástrojů, otázku, zda řídicí orgány náležitým způsobem zohledňovaly potřeby trhu, a konkrétní potíže, s nimiž se regionální finanční nástroje potýkaly. Ve svých analýzách jsme se rovněž věnovali otázce, jakým způsobem se podobné problémy řešily v případě centrálně řízených nástrojů.

Nadměrná výše kapitálového vybavení vedla k nízkým mírám vyplacení plateb, ke snaze vyhýbat se rušení závazků a k případnému proplácení nákladů při uzavěrce

29

Míru vyplacení plateb prostřednictvím finančních nástrojů zkoumal Účetní soud již v několika svých výročních i zvláštních zprávách³². V této zprávě analyzujeme nejnovější dostupné informace, které poskytly členské státy Komisi ke dni 31. prosince 2014 a které byly uveřejněny v září 2015. Z naší analýzy těchto nejnovějších údajů vyplývá, že významný počet těchto nástrojů má i nadále potíže s využíváním svého kapitálového vybavení v souladu se stanoveným plánem.

30

Tabulka 4 znázorňuje objem vyplacených prostředků v každém z 25 členských států, které v programovém období 2007–2013 finanční nástroje prováděly³³. Uvedená procenta vyjadřují průměry všech nástrojů EFRR a ESF v dotčených členských státech. Finanční nástroje začaly být ve větším počtu zřizovány teprve od roku 2012.

32 Viz výroční zprávy za rozpočtový rok 2013 (bod 5.35) a 2014 (bod 6.49), zvláštní zpráva č. 8/2015 (bod 67).

33 Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 22.

Provádění finančních nástrojů EFRR a ESF podle jednotlivých členských států ke dni 31. prosince 2014

Členský stát	Příspěvky z OP na závazky (v mil. EUR)	z toho příspěvky EU	%	Příspěvky z OP vyplacené na finanční nástroje (v mil. EUR)		Příspěvky z OP vyplacené konečným příjemcům (v mil. EUR)		
				Částka	% závazků	částka	% plateb	% závazků
Estonsko	200	125	63 %	200	100 %	191	95 %	95 %
Polsko	1 196	1 008	84 %	1 190	100 %	1 104	93 %	92 %
Slovinsko	124	105	85 %	124	100 %	112	90 %	90 %
Maďarsko	916	778	85 %	897	98 %	751	84 %	82 %
Německo	1 629	1 025	63 %	1 554	95 %	1 265	81 %	78 %
Malta	12	10	83 %	12	100 %	10	81 %	81 %
Portugalsko	854	531	62 %	477	56 %	386	81 %	45 %
Česká republika	278	171	62 %	278	100 %	223	80 %	80 %
Dánsko	74	35	47 %	51	68 %	40	80 %	55 %
Rumunsko	150	129	86 %	150	100 %	118	78 %	78 %
Švédsko	161	74	46 %	157	97 %	121	77 %	75 %
Litva	507	409	81 %	444	87 %	331	75 %	65 %
Francie	460	240	52 %	419	91 %	310	74 %	67 %
Belgie	396	159	40 %	396	100 %	288	73 %	73 %
Finsko	75	35	47 %	75	100 %	51	68 %	68 %
Lotyšsko	216	160	74 %	216	100 %	145	67 %	67 %
Spojené království	1 632	710	44 %	1 483	91 %	983	66 %	60 %
Kypr	20	17	85 %	20	100 %	13	63 %	63 %
Bulharsko	388	330	85 %	388	100 %	228	59 %	59 %
Rakousko	27	10	37 %	27	100 %	13	49 %	49 %
Nizozemsko	75	20	27 %	67	90 %	32	47 %	42 %
Řecko	1 789	1 477	83 %	1 589	89 %	695	44 %	39 %
Itálie	4 538	2 809	62 %	4 460	98 %	1 427	32 %	31 %
Španělsko	1 233	954	77 %	1 234	100 %	330	27 %	27 %
Slovensko	112	95	85 %	112	100 %	23	21 %	21 %
Celkem	17 061	11 418	67 %	16 018	94 %	9 188	57 %	54 %

Poznámka: Chorvatsko, Irsko a Lucembursko nejsou na seznamu uvedeny, protože v programovém období 2007–2013 neměly žádné finanční nástroje EFRR a ESF.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015.

31

Do konce roku 2014, kdy do skončení počátečního období způsobilosti (31. prosince 2015) zbýval už jen rok, bylo konečným příjemcům vyplaceno teprve 57 % kapitálového vybavení nástrojů EFRR a ESF. Objem vyplacených prostředků byl nízký zejména u finančních nástrojů na Slovensku (21 %), ve Španělsku (27 %) a v Itálii (32 %). V dalších třech členských státech (v Řecku, Nizozemsku a Rakousku) byla vyplacena méně než polovina počátečního kapitálového vybavení jejich finančních nástrojů.

32

Celkem byla do konce roku 2014 vyplacena méně než třetina kapitálového vybavení u 177 z 972 finančních nástrojů EFRR (18 %) a u 16 z 53 finančních nástrojů ESF (30 %). U těchto 177 nástrojů činila ke dni 31. prosince 2014 celková výše nevyužitého kapitálového vybavení 4,2 miliardy EUR. V případě těchto nástrojů považujeme za nepravděpodobné, že by prostředky financování byly jednou využity, ačkoli Komise prodloužila období způsobilosti do března 2017 (viz bod 43). Výslednou výši prostředků vyplacených prostřednictvím finančních nástrojů lze ovšem posoudit teprve na konci jejich životního cyklu, zejména jedná-li se o nástroje vytvořené ke konci programového období.

Nízká míra vyplacení plateb v důsledku nadměrného počátečního kapitálového vybavení finančních nástrojů

33

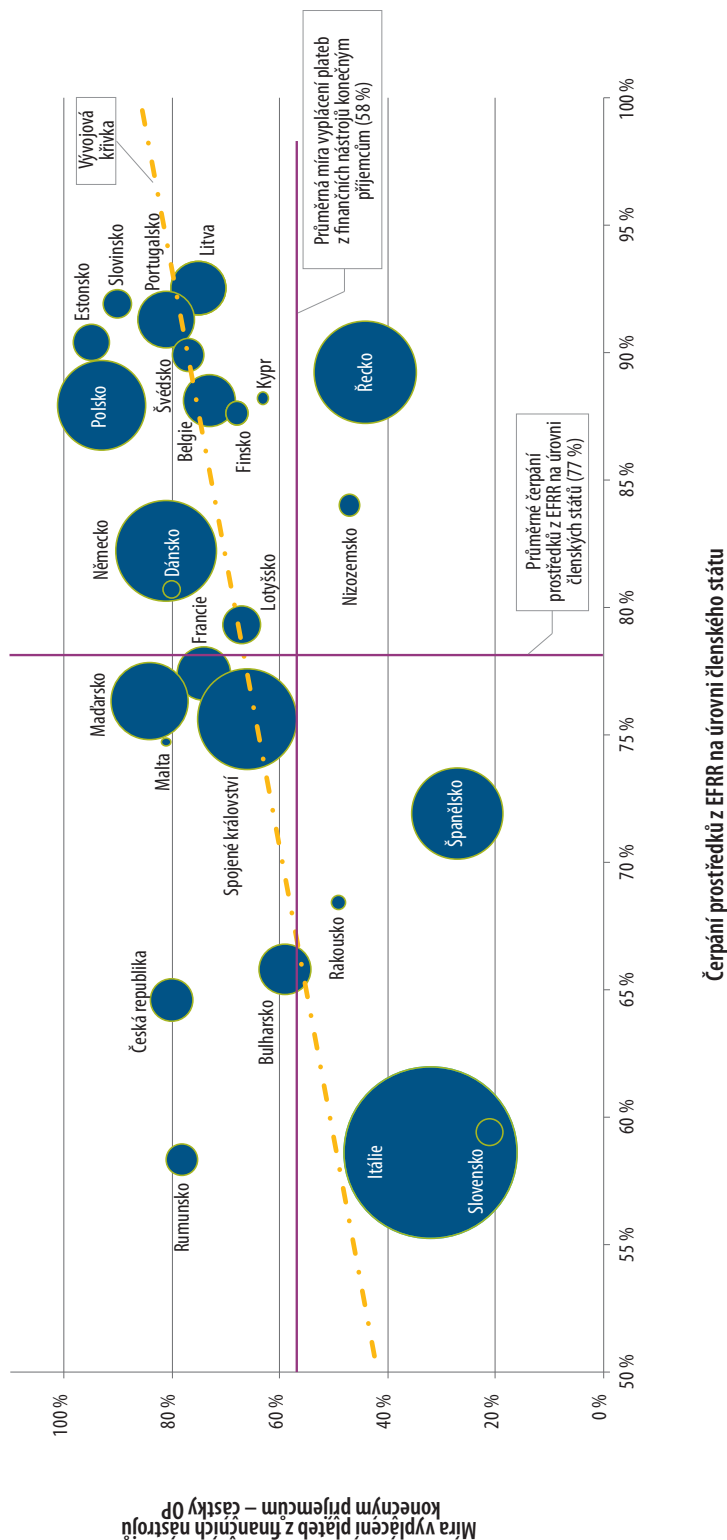
Během našich rozhovorů jsme se často setkávali s tvrzením, že velký dopad měla finanční a hospodářská krize, která negativně ovlivnila míru vyplacení plateb konečným příjemcům. Vzhledem k rozsahu problému se však domníváme, že krize není jedinou, ba ani hlavní příčinou nízké míry vyplacení plateb. Nízká míra vyplacení plateb je ve skutečnosti hlavně důsledkem nadměrného počátečního kapitálového vybavení finančních nástrojů.

34

Z naší analýzy údajů zveřejněných Komisí v roce 2015 vyplynulo, že existuje pozitivní korelace mezi mírou čerpání prostředků EFRR a ESF na úrovni členských států a mírou vyplacení plateb prostřednictvím finančních nástrojů konečným příjemcům (viz **obrázek 2a** a **obrázek 2b**). Tato analýza názorně dokládá, že členské státy, které měly již v minulosti potíže s čerpáním prostředků z rozpočtu EFRR a ESF, měly často ještě větší problémy s vyplacením kapitálového vybavení přiděleného na finanční nástroje.

Obrázek 2a

Srovnání celkové míry čerpání prostředků EFRR na úrovni členských států s mírou vyplacení plateb prostřednictvím finančních nástrojů na úrovni konečných příjemců



Poznámka: Velikost kruhů odpovídá celkové výši příspěvků přidělených na finanční nástroje z OP (viz **tabulka 4**). (Korelační koeficient: 0,5).

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015.

Obrázek 2b

Srovnání celkové míry čerpání prostředků ESF na úrovni členských států s mírou vyplácení plateb prostřednictvím finančních nástrojů na úrovni konečných příjemců



Čerpání prostředků z ESF na úrovni členského státu

Poznámka: Velikost kruhů odpovídá celkové výši příspěvků přidělených na finanční nástroje z OP (viz **tabulka 4**). (Korelační koeficient: 0,9).
Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015.

Zvýšení kapitálového vybavení finančních nástrojů ve 21 z 25 členských států

35

Ve 21 z 25 členských států jsme rovněž zjistili, že počáteční kapitálové vybavení se od roku 2011 zvýšilo. Celkově byly od tohoto roku na finanční nástroje přiděleny z OP EFRR a ESF v období 2007–2013 dodatečné prostředky v přibližné výši 7,1 miliardy EUR.

36

K tomuto zvýšení kapitálového vybavení nástrojů došlo zejména v Itálii (2,5 miliardy EUR), ve Španělsku (0,9 miliardy EUR), v Řecku (0,9 miliardy EUR), ve Spojeném království (0,7 miliardy EUR) a v Maďarsku (0,5 miliardy EUR). Jen na těchto pět členských států připadalo 77 % celkového zvýšení kapitálového vybavení, k němuž za celé toto období došlo. Čtyři z této pětky členských států (Itálie, Španělsko, Spojené království a Maďarsko) měly na konci roku 2014 nižší než průměrnou míru čerpání (viz **obrázek 2a**).

Ustanovení právního základu pro programové období 2007–2013 vytvořila pobídky, aby členské státy pomocí finančních nástrojů obcházely rizika rušení závazků k prostředkům EU

37

Právní základ platný pro programové období 2007–2013 členskými státy umožňoval, aby prostřednictvím finančních nástrojů čerpaly příspěvky poskytované EU na OP EFRR a ESF přímo. Tyto přímé příspěvky mohly členské státy využívat k tomu, aby se vyhnuly riziku rušení závazků (pravidlo n+2)³⁴ (viz **rámček 1**).

34 Pravidlo automatického rušení závazků (pravidlo n+2) pomáhá vypořádat zbývající závazky. Toto pravidlo požaduje automatické zrušení závazků ke všem prostředkům, které nebyly čerpány do konce druhého roku po přidělení prostředků nebo k nimž do této lhůty nebyly obdrženy žádosti o platbu.

Příspěvek z EFRR a ESF na zřízení finančních nástrojů se v programovém období 2007–2013 proplácel jako způsobilý náklad

Podle obecného nařízení bylo jedinou podmínkou pro certifikaci částek vztahujících se v programovém období 2007–2013 k finančním nástrojům jako způsobilých nákladů v rámci OP to, že předmětné částky musely být použity na zřízení fondu či podílového fondu nebo jako příspěvek do tohoto fondu. Na základě toho jsou pak členskými státy příspěvky EFRR a ESF propláceny z rozpočtu EU a jsou považovány za dočasné vyčerpané. Jinými slovy, neexistoval žádný požadavek, aby příspěvek z OP na kapitálové vybavení určitého nástroje byl vázán na konečné příjemce. Ke kapitálovému vybavení nástrojů přispívají rovněž úroky, které tento kapitál generuje. Celkovou výši způsobilých výdajů na základě skutečné výše půjček, záruk a kapitálových investic poskytnutých konečným příjemcům stanoví Komise teprve v době uzávěrky OP.

38

Toto ustanovení se pro členské státy stalo pobídkou k tomu, aby alespoň část příspěvku EU na operační programy „nechaly ležet“ na účtech bank a finančních zprostředkovatelů, kteří příslušné fondy spravovali, aniž by tyto prostředky skutečně použily pro zamýšlené účely (viz **rámec 2**).

Rámec 2

Případová studie – Nadměrné kapitálové vybavení jednoho finančního nástroje v Itálii (*Fondo regionale di cogaranzia e controgaranzia per le PMI operanti in Sardegna*)

V prosinci 2009 rozhodla regionální vláda, že zřídí záruční fond s kapitálovým vybavením ve výši 233 milionů EUR. To odpovídalo 14 % celkového rozpočtu daného OP na celé programové období.

Celkové kapitálové vybavení mělo sloužit k zárukám za půjčky ve výši asi 2,3 miliardy EUR.

V roce 2010 jsme na základě auditu tohoto italského záručního fondu zjistili, že nebyla provedena žádná analýza trhu, která by tyto přidělené prostředky odůvodňovala. Kromě toho nebyly při podpisu dohody o financování regionální vládou a regionální agenturou spravující fond splněny další povinné náležitosti (jako investiční strategie a plánování, popis výstupní strategie a pravidla pro zrušení fondu).

Teprve v červnu 2010 byl vypracován a schválen obchodní plán, který však vycházel z nerealistických předpokladů.

Náš audit ukázal, že významná část financování operačního programu, k němuž řídicí orgán přijal závazky v roce 2007, nebyla do této doby využita. Tím, že vybavení přidělené na tento finanční nástroj bylo tak vysoké, bylo možné obejít pravidlo n+2, které v té době platilo a podle něž musí být závazek u nevyčerpaných prostředků po dvou letech zrušen.

Do konce roku 2014 řídicí orgán vykázal, že konečným příjemcům bylo ve formě záruk poskytnuto pouze 45 milionů EUR z celkového přidělu 233 milionů EUR. Míra proplácení tak odpovídá 19 %.

Poskytnuté záruky odpovídají půjčkám ve výši 460 milionů EUR.

39

Na druhé straně jsme narazili i na případ, kdy se kapitálové vybavení finančních nástrojů s ohledem na tržní podmínky a předpokládaný vývoj míry vyplácení plateb snížilo, což je považováno za osvědčený postup (viz **rámeček 3**).

Rámeček 3

Případová studie – Snížení kapitálového vybavení fondu JEREMIE v souladu se změnou potřeb trhu v Litvě

Nástroj JEREMIE (Společné evropské zdroje pro nejmenší až střední podniky) byl v Litvě zřízen v roce 2008 a jeho kapitálové vybavení se do konce roku 2009 postupně zvýšilo na 210 milionů EUR. Výše kapitálového vybavení byla stanovena na základě posouzení potřeb trhu, které bylo provedeno v září 2007.

V pozdější fázi se však řídicí orgán na základě analýzy účinků hospodářské krize na litevskou ekonomiku rozhodl kapitálové vybavení fondu snížit. Do roku 2012 bylo kapitálové vybavení sníženo na 170 milionů EUR a peníze byly vráceny do OP.

Z tohoto sníženého objemu kapitálu fondu ve výši 170 milionů EUR bylo 121 milionů EUR do roku 2014 vyplaceno, což znamená, že tento fond JEREMIE měl ve výsledku 71% míru vyplácení plateb; pokud by k omezení výše kapitálu nedošlo, byla by míra vyplácení plateb 58 %. Nebýt této změny, celková míra vyplácení plateb by u všech litevských nástrojů financování nečinila 75 %, nýbrž 68 % (viz **tabulka 4**).

40

Nadměrné kapitálové vybavení finančních nástrojů má negativní dopad na výši nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, pokud se jejich výše neurčuje podle výkonnosti správce fondu, nýbrž podle množství kapitálu, které bylo do fondu vloženo. Naddimenzování kapitálového vybavení představuje pro správce fondů způsob vytváření zisku, který není podmíněn skutečným poskytováním očekávaných služeb (viz body 116–125).

Obzvláště nízkou míru vyplácení plateb vykazovaly finanční nástroje spravované skupinou EIB

41

Naše analýza rovněž ukázala, že průměrná míra vyplácení plateb byla obzvláště nízká u 31 nástrojů EFRR a ESF, které spravovaly EIB a EIF: dosahovala pouze 43 % ve srovnání s 60 % u nástrojů spravovaných jinými správci fondů.

Prodloužení období způsobilosti finančních nástrojů podléhajících sdílenému řízení do března 2017, které bylo stanoveno pouze prostřednictvím pokynů Komise

42

Příspěvek EU odpovídající nevyužitému kapitálovému vybavení (tj. prostředky, které do konce období způsobilosti nebyly vyplaceny konečným příjemcům nebo využity jako záruka) musí být při uzávěrce vrácen zpět do rozpočtu EU. Vzhledem k nízké průměrné míře vyplacení plateb uvedl Účetní dvůr již ve své výroční zprávě za rok 2014, že nelze očekávat, že všechny finanční nástroje do konce roku 2015 plně využijí dostupné prostředky³⁵.

43

V dubnu 2015 uveřejnila Komise revidované znění svých pokynů k uzavírání programů, v nichž prodloužila období způsobilosti pro výdaje související s finančními nástroji z 31. prosince 2015 do 31. března 2017³⁶. Obecné období způsobilosti stanoví nicméně čl. 56 odst. 1 obecného nařízení. Ve své výroční zprávě za rok 2014 Účetní dvůr vyslovil názor, že právní předpis lze změnit pouze předpisem stejné nebo vyšší právní hodnoty, tak aby byla respektována hierarchie norem³⁷. Dospěl tak k závěru, že pokyny Komise nemohou změnit předpisy přijaté legislativním postupem Evropského parlamentu a Rady.

44

Na základě naší analýzy a lineární projekce vyplacení plateb z předchozích let odhadujeme, že do konce roku 2015 by zůstalo v případě neprodloužení období způsobilosti nevyužito více než 5,0 miliard EUR přidělených na nástroje EFRR a ESF. Z toho 3,9 miliardy EUR představují příspěvky z rozpočtu EU na operační programy. Údaje o skutečné výši prostředků využitých v rozmezí od ledna 2015 do března 2017 budou k dispozici nejdříve na konci roku 2017.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

45

Jelikož příspěvky z operačních programů jsou nyní vypláceny v rámci splátkového režimu, finanční nástroje by měly mít přiměřenější velikost, čímž by se měla zlepšit i míra vyplacení plateb (viz **rámeček 4**).

35 Bod 6.50 výroční zprávy za rok 2014.

36 C(2015) 2771 final ze dne 30. dubna 2015, „Příloha rozhodnutí Komise, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 o schválení pokynů k uzavření operačních programů určených k čerpání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (2007–2013)“, s. 7.

37 Bod 6.52 výroční zprávy za rok 2014.

Pravidla proplácení prostředků přidělených na finanční nástroje EFRR a ESF z rozpočtu EU (programové období 2014–2020)

Podle čl. 41 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních nesmí žádná žádost o průběžnou platbu podaná během období způsobilosti překročit 25 % celkové částky příspěvků z programu na finanční nástroj podle příslušné dohody o financování. Druhá, třetí a všechny následující platby jsou provedeny až poté, co je dosaženo určitých prahových hodnot vztahujících se k předchozím platbám.

Řídící orgány před přidělením prostředků na finanční nástroje Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF) někdy náležitým způsobem neposoudily potřeby trhu

46

Ve svém šetření jsme se zabývali rovněž otázkou, zda předtím, než byl určitý finanční nástroj vytvořen a než na něj byly přiděleny prostředky, byly náležitým způsobem posouzeny potřeby trhu. Posouzení potřeb trhu nebo posouzení *ex ante* by mělo umožnit pochopit, jaké jsou potřeby trhu a jaký typ podpory (půjčky, záruky nebo kapitálové investice) představuje nejvhodnější řešení zjištěných nedostatků trhu. Na základě těchto posouzení by mělo být rovněž stanoveno, jaké jsou potřeby financování, a v konečném důsledku vyhodnoceno, zda finanční nástroj představuje nejlepší způsob, jak dosáhnout vytčeného cíle dané politiky. Jakožto podmínka úspěšnosti nástrojů tohoto druhu to bylo rovněž zdůrazněno v našich předchozích zvláštních zprávách i v jiných studiích³⁸.

Posouzení potřeb trhu nebylo v programovém období 2007–2013 pro finanční nástroje povinné

47

V programovém období 2007–2013 se jediné výslovné ustanovení upravující posuzování potřeb trhu (označované také jako „posuzování mezer“) týkalo podílových fondů³⁹.

38 Zvláštní zprávy č. 8/2015 (bod 21), č. 2/2012 (bod 118) a č. 5/2015 (bod 27), Evropská komise, EIB, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014–2020 Programme period* (Finanční nástroje: bilancování v rámci příprav na programové období 2014–2020), studie vypracovaná Mazars/Ecorys/EPRC, s. 52, 66 a 73.

39 Analýza nedostatků trhu je v souvislosti s podílovými fondy předmětem čl. 44 odst. 1 prováděcího nařízení: „[...] Ve vhodných případech dohoda o financování [uzavřená mezi členským státem či řídicím orgánem a podílovým fondem] zohlední: a) pokud jde o nástroje finančního inženýrství podporující podniky, zejména malé a střední podniky, včetně mikropodniků, závěry hodnocení rozdílů mezi nabídkou takových nástrojů [...] a poptávkou po takových nástrojích [...]“.

48

U všech ostatních zvláštních fondů do roku 2009 bylo možné usuzovat na nepřímý závazek provádět taková posouzení z potřeby vypracovat pro každý nástroj obchodní plán⁴⁰. Avšak v rámci změn právního základu, ke kterým došlo v roce 2009, byly pro tyto obchodní plány stanoveny mírnější požadavky⁴¹. Od té doby sice stále platila povinnost předložit obchodní plán, byly však zrušeny téměř všechny konkrétní požadavky (jako je uvedení cílových podniků nebo projektů určených pro města a kritérií a podmínek jejich financování a odůvodnění či zamýšlené využití příspěvku z OP). Domníváme se, že přidaná hodnota obchodního plánu, který neobsahuje takovéto informace, je omezená.

49

Povinnost posuzovat potřeby trhu nebyla stanovena ani pro centrálně řízené finanční nástroje, které byly vytvořeny během programového období 2007–2013. V případě šesti centrálně řízených nástrojů, jimiž se v této zprávě zabýváme, jsme zaznamenali odlišnou praxi. Ačkoli to žádný právní předpis nevyžadoval, bylo možné obecně konstatovat, že ve všech případech bylo v určitém rozsahu provedeno posouzení potřeb trhu, jehož součástí bylo například posouzení dopadů, studie analýzy trhu, veřejné konzultace atd.

V bezmála polovině prověřovaných případů byly potřeby trhu vyhodnoceny jako větší než ve skutečnosti

50

V předchozích zvláštních zprávách jsme již poukázali na významné nedostatky, pokud jde o spolehlivost posouzení potřeb trhu⁴². Jde zejména o to, že posouzení potřeb trhu by měla vycházet z předpokladů, které jsou racionální a realistické. Jinak se může stát, že nástroje neodpovídají skutečným potřebám trhu, což vede k nadměrné kapitalizaci nástroje anebo k tomu, že nástroj nemá v daném místě žádný anebo jen malý skutečný dopad.

51

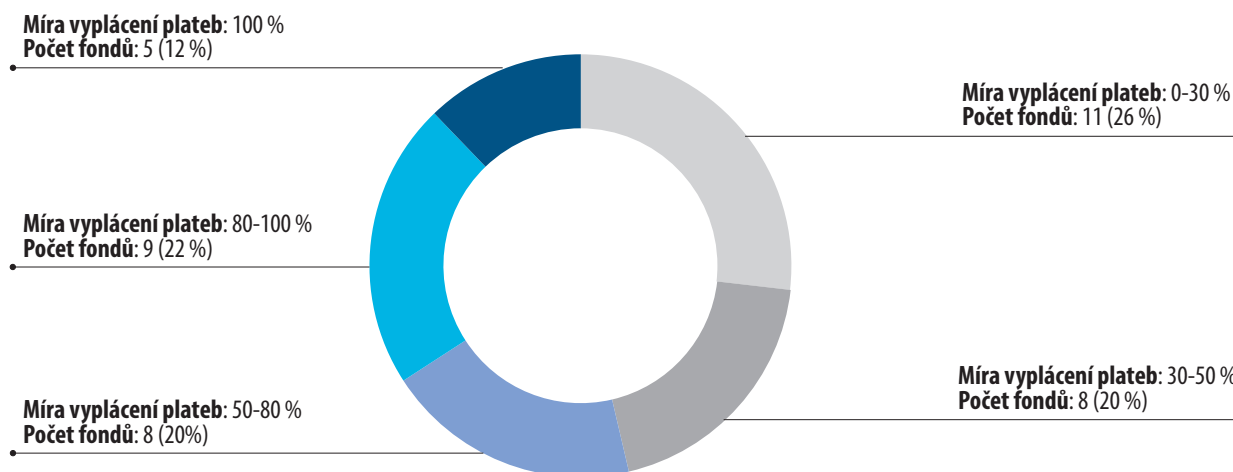
Posuzování potřeb trhu slouží řadě účelů, mezi něž patří i zjištění, kde trh selhává, a určení jeho velikosti. Naše celková analýza ukázala, že posuzování potřeb trhu nebylo v tomto ohledu v programovém období 2007–2013 dostatečně spolehlivé. Většina respondentů našeho průzkumu (82 %) sice uvedla, že posouzení potřeb trhu provedli, přesto se nepodařilo předejít naddimenzování finančních nástrojů: téměř polovina nástrojů (19 ze 41) spravovaných našimi respondenty, kteří provedli posouzení potřeb trhu, vykazovala navzdory této skutečnosti míru vyplácení plateb, která do roku 2014 nedosahovala ani 50 % celkové výše kapitálového vybavení těchto nástrojů. Pouze pět nástrojů (12 %) využilo své počáteční kapitálové vybavení v plném rozsahu (viz **obrázek 3**).

40 Čl. 43 odst. 2 prováděcího nařízení, původní znění.

41 Článek 1 nařízení Komise (ES) č. 846/2009 ze dne 1. září 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. L 250, 23.9.2006, s. 1).

42 Zvláštní zprávy č. 8/2015 (body 21–22), č. 2/2012 (body 33–37 a 116–118) a č. 5/2015 (body 27 a 96).

Obrázek 3

Analýza míry vyplacení plateb v případě finančních nástrojů, u kterých bylo podle údajů získaných z průzkumu provedeno posouzení potřeb trhu

Poznámka: Dotazník rozeslaný správcům či řídicím orgánům 50 největších finančních nástrojů EFRR s 80% návratností odpovědí.

Zdroj: EÚD na základě výsledků průzkumu.

52

Již v předchozí zvláštní zprávě jsme poukázali na to, že v programovém období 2007–2013 nepodléhala metodika, podle které se provádělo posuzování potřeb trhu, a stejně tak ani jeho výchozí předpoklady kontrole ze strany orgánu, který by byl nezávislý na řídicím orgánu. Tento nedostatek mohl přispět k nadměrně optimistickým závěrům posouzení, k nimž dospěl značný počet řídicích orgánů⁴³.

⁴³ Viz zvláštní zpráva č. 2/2012, bod 118.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

44 Článek 35 obecného nařízení.

53

V programovém období 2014–2020 je stanovena povinnost, aby v případě nástrojů spravovaných v rámci sdíleného řízení bylo provedeno podrobné posouzení *ex ante*, které na základě průkazných údajů určí, kde trh selhává (nebo kde jsou jaké neoptimální investiční situace), a odhadne míru a rozsah potřeb veřejných investic. V rámci tohoto posouzení je rovněž nutno určit typy finančních nástrojů, které jsou pro danou situaci nejvhodnější. Toto předběžné posouzení musí být navíc pro informaci předloženo monitorovacímu výboru daného OP a do tří měsíců od jeho dokončení musí být uveřejněno shrnutí zjištěných skutečností a závěrů (viz **příloha V**). Stále však neexistuje žádné ustanovení, které by vyžadovalo, aby před vydáním rozhodnutí o počátečním kapitálovém vybavení daného nástroje byla provedena nezávislá kontrola tohoto předběžného posouzení a věrohodnosti jeho výchozích předpokladů.

54

Od 1. ledna 2013, kdy vstoupilo v platnost nové finanční nařízení, se povinnost provádět předběžné hodnocení vztahuje i na všechny nové centrálně řízené nástroje (viz **příloha V**). Nicméně předběžné posouzení neobsahuje ani analýzu vyvozených ponaučení, ani v případě významnějších socio-ekonomických změn možnost přezkumu, jako je tomu v případě sdíleného řízení. U většiny, avšak nikoli u všech centrálně řízených finančních nástrojů se provádí přezkum v polovině období (který by se na tyto aspekty mohl zaměřit).

Regionální zaměření přispělo k tomu, že členské státy zřídily v programovém období 2007–2013 vysoký počet menších finančních nástrojů

Finanční nástroje EFRR a ESF jsou ve srovnání s centrálně řízenými fondy či soukromými investičními fondy výrazně menší

55

Operační programy EFRR a ESF provádějí v rámci sdíleného řízení orgány na celostátní nebo regionální úrovni, což znamená, že finanční nástroje, které byly zřízeny za účelem realizace celostátních nebo regionálních programů, musejí respektovat zeměpisné hranice programů i rozdíly v jejich způsobilosti. Mají-li být projekty způsobilé, musejí být vázány k regionu způsobilému pro operační program, z jehož prostředků získal finanční nástroj své kapitálové vybavení⁴⁴.

56

V EU bylo v průběhu programového období 2007–2013 zřízeno 952 zvláštních fondů EFRR a ESF (viz **tabulka 3**). Z toho vyplývá, že ve většině regionů bylo zřízeno vícero fondů. Naše analýza ukazuje, že finanční nástroje EFRR, zejména pak finanční nástroje ESF, jsou poměrně malé. Průměrná výše příspěvku EU na nástroj EFRR činí 80 milionů EUR v případě podílových fondů a 10 milionů EUR v případě zvláštních fondů. Průměrná výše příspěvku EU na nástroj ESF činí 10 milionů EUR v případě podílových fondů a 9 milionů EUR v případě zvláštních fondů. Oproti tomu dosahovala na konci roku 2014 podle údajů poskytnutých Komisí výše příspěvku z rozpočtu EU na centrálně řízené fondy, které teoreticky zahrnují všechny členské státy, až 1,2 miliardy EUR. Soukromé kapitálové fondy fungují v průměru se 150–500 miliony EUR.

57

Provádění fondů s vyšším kapitálovým vybavením však může vést k výrazným úsporám z rozsahu a přínosům spočívajícím v nákladové efektivnosti. Důvodem je to, že režijní náklady a související rizika se mohou dělit mezi dostatečně vysoký počet konečných příjemců. Jinými slovy, jednotlivé zvláštní fondy EFRR a ESF často nemají velikost, která je v odvětví fondů považována za dostatečný předpoklad efektivního fungování.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

58

V programovém období 2014–2020 mají členské státy při zřizování finančních nástrojů větší flexibilitu. Tak například operační programy mohou spojovat jednu nebo více vzájemně se doplňujících investičních priorit z EFRR, FS a ESF do jednoho tematického celku⁴⁵.

59

Byly navíc stanoveny zákonné podmínky pro zřizování nástrojů s výrazně větším kapitálovým vybavením⁴⁶. Především byla v programovém období 2004–2020 zavedena možnost zřizovat nástroje spravované formou sdíleného řízení na úrovni EU⁴⁷ (viz **rámček 5**).

45 Čl. 96 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

46 Čl. 38 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

47 V rámci této možnosti existuje zvláštní případ, kdy lze z operačních programů EFRR přispívat na iniciativu pro malé a střední podniky, která podléhá přímému řízení Komise. V tomto případě se použijí zvláštní pravidla, která stanoví článek 38 nařízení o společných ustanoveních.

Podmínky pro zřizování finančních nástrojů na úrovni EU (programové období 2014–2020)

Ustanovení čl. 38 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních umožňuje poskytovat finanční příspěvek na financování nástroje zřízeného na úrovni Unie, který je přímo nebo nepřímo řízen Komisí, i když zásadně platí, že „část rozpočtu [...] přidělená fondům [musí být] plněna v rámci sdíleného řízení, na němž se podílejí členské státy a Komise, v souladu s článkem 59 finančního nařízení [...]“.

60

Pro členské státy byly také vytvořeny významné finanční pobídky, které je motivují ke zřizování nástrojů s větším kapitálovým vybavením nebo které svou působností přesahují regionální úroveň. Je-li prostřednictvím finančního nástroje realizována celá prioritní osa určitého OP, lze využít pobídku v podobě zvýšení maximální míry spolufinancování o 10 %. Pokud je vytvořena samostatná prioritní osa, která má být realizována prostřednictvím určitého finančního nástroje na úrovni EU a přímo nebo nepřímo spravována Komisí, pak má tato osa nárok na 100% míru spolufinancování⁴⁸.

61

Komise a členské státy by měly využívat možností, které jim dává právní základ, a v případech, kdy je to možné, zřizovat zvláštní nástroje EFRR a ESF většího rozsahu, protože pak díky tomuto většímu rozsahu mohou využívat výhody významných úspor nákladů na provozování těchto nástrojů. Je-li však do jejich fungování zapojeno více regionů a subjektů, může vznikat složitější právní struktura, což s sebou může nést nová rizika zpoždění, která by členské státy měly vzít při koncipování struktury financování v úvahu, aby byla co nejvhodnější. Již právní základ platný pro období 2007–2013 umožňoval přispívat na tentýž finančních nástroj z více než jednoho programu⁴⁹. Tyto struktury se však zatím příliš neujaly, protože jsou považovány za zbytečně složité. Z odpovědí, které jsme obdrželi v rámci našeho průzkumu, vyplývá, že by bylo vhodné, aby Komise poskytla doplňující pokyny, v nichž vysvětlí, jak mají být v období 2014–2020 nástroje na úrovni EU zřizovány.

48 Čl. 120 odst. 5 a čl. 120 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních.

49 Evropská komise, COCOF (10-0014-05), Pokyn k nástrojům finančního inženýrství podle článku 44 obecného nařízení.

Podařilo se finančním nástrojům přilákat soukromý kapitál?

62

Jednou z hlavních výhod finančních nástrojů je to, že vytvářejí pákový efekt a umožňují tak získat další prostředky ze soukromých i veřejných zdrojů, které mohou přispívat ke kapitálovému vybavení fondu. Pákový efekt vyjadřuje rozsah mobilizace dalších zdrojů na základě veřejného financování. Měl by ukazovat schopnost daného nástroje přilákat další prostředky financování při zohlednění typu nástroje, místa a konečných příjemců, ale i cílů Komise, řídicího orgánu anebo správce fondu, které si při zřizování tohoto nástroje předsevzali. U srovnatelných nástrojů by měl vyšší pákový efekt označovat nástroj, který je z hlediska přilákání dalších prostředků financování výkonnější.

63

Ve svém přezkumu jsme se proto zaměřili na to, jakým způsobem Komise tento pákový efekt vymezuje a sleduje, a to jak v případě nástrojů spravovaných v rámci sdíleného řízení, tak v případě nástrojů řízených centrálně, a posuzovali jsme, zda tyto nástroje byly v získávání dodatečného soukromého kapitálu úspěšné. V této souvislosti jsme analyzovali také využívání preferenčních režimů a režimů sdílení rizik s partnery ze soukromého sektoru a daňová pravidla.

Komise při měření pákového efektu finančních nástrojů patřičně nezohledňuje rozsah mobilizace dalších zdrojů na základě veřejného financování

Větší diferenciací míry pákového efektu jako podmínka smysluplnějších měření

Potíže spojené se zjišťováním pákového efektu umožňujícího získávání dodatečného kapitálu ze soukromých a veřejných zdrojů u nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení

64

Právní předpisy vztahující se na období 2007–2013 způsob měření pákového efektu u nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení neupřesňovaly. V roce 2011 podnikla Komise první kroky k řešení tohoto problému, když navrhla první definici „pákového efektu“, a o dva roky později pak v rámci finančního nařízení (viz **rámeček 6**).

Definice „pákového efektu“ u finančních nástrojů spravovaných formou sdíleného i centralizovaného řízení

V srpnu 2011 zavedla Komise jako součást svého společného rámce pro audity definici pákového efektu jako „[...] dodatečné zdroje poskytnuté až po úroveň konečných příjemců nad rámec příspěvků ze strukturálních fondů, obvykle prostřednictvím finančních nástrojů a jiných soukromých nebo veřejných investorů“⁵⁰. Podle této definice (která je nicméně právně nezávazná) se pákový efekt rovná podílu celkového objemu finanční podpory poskytnuté konečným příjemcům (zahrnující všechny prostředky investované do konečných příjemců bez ohledu na to, zda jsou součástí OP, nebo se jedná o dodatečné prostředky ze soukromých či veřejných zdrojů) a příspěvku, který na daný nástroj poskytla EU (prostřednictvím OP).

Pákový efekt centrálně řízených nástrojů je definován ve finančním nařízení od roku 2013 jako „[...] podíl] objemu financování poskytnutého způsobilým konečným příjemcům a výše příspěvku Unie“⁵¹.

50 Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku, „Společný rámec pro audity“, červenec 2011 (část 2), s. 7.

51 Článek 223 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení.

65

My se nicméně domníváme, že započítávat mezi prostředky aktivované prostřednictvím pákového efektu veškeré financování z veřejných zdrojů členských států, jak to navrhuje Komise v případě nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení, je nepatřičné: různá míra spolufinancování je definována již na úrovni prioritní osy OP a vnitrostátní příspěvky na kapitálové vybavení finančních nástrojů tuto míru zpravidla zachovávají. V tomto smyslu neexistuje žádný rozdíl mezi „normálním“ vnitrostátním spolufinancováním a „dodatečným“ vnitrostátním financováním (přesahujícím míru daného OP). Avšak pouze tento druhý případ by bylo možné považovat za financování aktivované díky pákovému efektu příspěvku EU. Již dříve jsme v jedné z našich zpráv konstatovali, že následkem toho, že Komise nezapočítává financování poskytované prostřednictvím OP z vnitrostátních veřejných zdrojů do jmenovatele, dochází k umělému zvyšování naměřené míry pákového efektu⁵².

52 Zvláštní zpráva č. 2/2012, **rámeček 5.**

66

Pákový efekt by navíc měl sloužit jako ukazatel výkonnosti finančního nástroje, pokud jde o jeho schopnost přilákat dodatečné prostředky ze soukromých nebo veřejných zdrojů (opět nad rámec prostředků, s nimiž se v rámci OP jako celku již počítá). Je zřejmé, že při posuzování výkonnosti je nutno brát v úvahu rozdíly týkající se provádění takového nástroje. Rozhodující význam mají v tomto ohledu především preferenční režimy a režimy sdílení rizik s partnery ze soukromého sektoru (viz body 74–78). Míra pákového efektu by se navíc měla lišit také podle typu finanční podpory (záruky by například měly mít větší pákový efekt než půjčky), podle typu investic (u rizikovějších investic by měla být míra nižší), podle stupně rozvoje podporovaných konečných příjemců (například začínající podniky jsou rizikovější) a podle zeměpisné polohy trhu (například v méně rozvinutých regionech je míra nižší).

67

Ve své stávající podobě nemůže výpočet „pákového efektu“, tak jak ho provádí Komise, poskytovat spolehlivý ukazatel skutečné výkonnosti finančního nástroje, pokud jde o jeho schopnost přilákat dodatečné prostředky ze soukromých nebo veřejných zdrojů. Neumožňuje tedy rozlišovat mezi úspěšnými a méně úspěšnými finančními nástroji, pokud jde o schopnost získat do kapitálového vybavení nástroje dodatečné prostředky ze soukromých nebo veřejných zdrojů.

Nejednotný způsob měření pákového efektu u centrálně řízených nástrojů

68

Naše analýza ukázala, že při výpočtu pákového efektu centrálně řízených finančních nástrojů používá Komise u různých nástrojů různé metody výpočtu, jak je znázorněno v **tabulce 5**⁵³.

69

Jednotlivé hodnoty udávající míru pákového efektu, kterou Komise vykazuje pro centrálně řízené nástroje, jsou tedy vzájemně nesrovnatelné a nejsou srovnatelné ani s hodnotami udávanými pro nástroje spravované formou sdíleného řízení.

Pákový efekt centrálně řízených finančních nástrojů podle údajů Komise

Nástroj	Typ nástroje	Metoda výpočtu	Míra pákového efektu ke dni 31. prosince 2014
LGTT	Záruka	Podíl celkového objemu finančních prostředků získaných pro daný projekt a příspěvku poskytnutého na daný nástroj ze strany EU	57
PBI	Záruka	Podobně jako LGTT	9
EEEF	Kapitál	Podíl celkového objemu získaných finančních prostředků na úrovni fondu a příspěvku EU	2
Fond Marguerite	Kapitál	Podíl celkového objemu finančních prostředků mobilizovaných daným nástrojem (kapitál i dluh) na úrovni projektu a příspěvku vyplaceného z EU	157
Záruční mechanismus pro malé a střední podniky (EPMF)	Záruka	Podíl hodnoty nových mikroúvěrů podporovaných příslušnou zárukou a maximální výše záruky	7
EPMF FCP-FIS	Půjčky	Podíl hodnoty nových mikroúvěrů podporovaných příslušnou zárukou a příspěvku vyplaceného z EU	2

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015¹.

¹ SWD(2015) 206 final.

Zohledňovány nejsou pouze zdroje financování získané díky příspěvku poskytnutému na finanční nástroje z EU anebo z členských států

70

Ne všechny zdroje financování získané na určitý projekt jsou výsledkem přispění ze strany EU anebo členských států. Této okolnosti však Komise ve svém výpočtu „míry pákového efektu“ nevěnuje žádnou pozornost. V roce 2015 navrhl Výbor pro rozvojovou pomoc OECD alternativní metodiku, která ve výpočtech zohledňuje typ nástroje (půjčky, záruky nebo kapitál)⁵⁴. Rozdíly mezi těmito dvěma přístupy jsou znázorněny v **ráměčku 7**.

⁵⁴ OECD, *Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions* (Metodika měření objemu prostředků ze soukromého sektoru mobilizovaných oficiálními intervencemi na podporu financování rozvoje), DCD/DAC/STAT(2015)8, 24. února 2015.

Příklad struktury financování dopravního projektu a rozdíly ve výpočtu pákového efektu podle metodiky Komise a OECD

Dopravní infrastrukturní projekt vytvářející příjmy, vysokorychlostní železniční trať ve Francii, obdržel příspěvky z řady různých zdrojů, přičemž financování z vnitrostátních grantů tvořilo 52 % a obchodní dluh 39 %. Příspěvek EU, poskytnutý formou záruky do výše 200 milionů EUR obchodního dluhu, tvoří 2,5 % celkového objemu financování.

Pákový efekt vypočítaný podle metodiky OECD by však byl v tomto příkladu pouze 1, protože ve struktuře financování projektu figuruje pouze jedna jediná půjčka ve výši 200 milionů EUR, která je kryta zárukou EU.

Typy zdrojů financování	v mil. EUR	% z celkového objemu financování
Obchodní dluh	3 038	39 %
Vnitrostátní granty	4 050	52 %
Kapitál	758	9 %
Financování celkem	7 846	100 %
Maximální záruka EU za obchodní dluh	200	2.5 %

Podle metodiky Komise je pákový efekt 39 (podíl záruky EU ve výši 200 milionů EUR na celkovém objemu financování ve výši 7 846 milionů EUR).

Předpoklad, že vnitrostátní granty, které tvoří největší část financování projektu, byly poskytnuty díky této omezené záruce EU, je podle našeho názoru nereálný. Tímto problémem jsou ve výkazech Komise zatíženy údaje vztahující se k oběma typům finančních nástrojů, tj. k nástrojům řízeným centrálně i sdíleně, znatelnější je však tento problém u finančních nástrojů řízených centrálně, protože soukromé společné investice se na financování projektů spravovaných formou sdíleného řízení podílejí menší měrou.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

71

V programovém období 2014–2020 nařízení o společných ustanoveních v souvislosti s nástroji spravovanými způsobem sdíleného řízení výslovně neodkazuje na definici pákového efektu ve finančním nařízení EU. Pojem definovaný v čl. 37 odst. 2 písm. c) nařízení o společných ustanoveních má však v podstatě tentýž význam: „[...] odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí finančního nástroje potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt)“. Komise tedy i nadále považuje vnitrostátní spolufinancování za výsledek pákového efektu financování OP ze strany EU. Nijak se nezměnil ani způsob měření objemu mobilizovaných prostředků ze zdrojů v soukromém sektoru. Podle našeho názoru by Komise měla svou metodu výpočtu pákového efektu financování z veřejných prostředků EU a členských států prostřednictvím finančních nástrojů přehodnotit a vzít při tom v úvahu alternativní metodiku, kterou v roce 2015 navrhla Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

72

Zaznamenali jsme rovněž, že členské státy mají nyní povinnost uvádět u každého nástroje „očekávané pákové účinky“ (viz **rámček 8**). Díky těmto informacím získá Komise údaje, na jejichž základě bude sledovat skutečný pákový efekt ve srovnání s jeho cílovou mírou. Nebude-li však Komise používat pro výpočet pákového efektu jednotnou metodiku, pak lze pochybovat o tom, že tento způsob práce přinese smysluplné údaje, které budou použitelné pro srovnávání.

Rámček 8

„Očekávané míry pákového efektu“ jednotlivých finančních nástrojů (programové období 2014–2020)

Součástí povinného předběžného posouzení finančních nástrojů musí být i odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí finančního nástroje potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce. V dohodě o financování mezi řídicím orgánem a „fondem fondů“ (nebo v případě, že fond je řídicím orgánem spravován přímo, strategickém dokumentu) musí být tento „očekávaný pákový efekt“ nástroje uveden.

Řídicí orgán má povinnost každoročně vydat přílohu k výroční zprávě o provádění, ve které informuje o činnostech zahrnujících využití finančních nástrojů⁵⁵.

55 Příloha I k prováděcímu nařízení Komise (EU) č. 821/2014 ze dne 28. července 2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení (EU) č. 1303/2013 Evropského parlamentu a Rady, pokud jde o podrobná ujednání pro převod a správu příspěvků z programu, podávání zpráv o finančních nástrojích, technické vlastnosti informačních a komunikačních opatření k operacím a systém pro zaznamenávání a uchovávání údajů (Úř. věst. L 223, 29.7.2014, s. 7) obsahuje řadu oddílů, které mají sloužit jako osnova pro tyto zprávy a které se týkají také informací o zdrojích financování finančních nástrojů.

Získávání soukromých investorů pro finanční nástroje spravované jak v rámci sdíleného, tak centralizovaného řízení se potýkalo s obtížemi

73

Jedním z vytčených cílů finančních nástrojů je přilákat investory ze soukromého sektoru, kteří by svým financováním doplnili dostupné veřejné zdroje, tak aby veřejných investic mohlo ve stejném rozsahu využívat více projektů. Snažili jsme se proto zjistit, do jaké míry se nástrojům spravovaným formou sdíleného řízení i nástrojům řízeným centrálně dařilo prostřednictvím veřejných příspěvků, z nichž jsou financovány, skutečně mobilizovat dodatečné zdroje soukromého financování.

Specifické podmínky vztahující se na soukromé investory investující do finančních nástrojů nepřinesly v programovém období 2007–2013 úspěšné výsledky v podobě přilákání významnějšího objemu dodatečného financování

74

Na základě našich rozhovorů i studia dokumentace se potvrdilo, že v programovém období 2007–2013 se soukromý sektor zdráhal investovat do finančních nástrojů, protože tyto nástroje byly považovány za příliš přísně regulované (například zvláštní předpisy EU a členských států, státní podpora, zadávání veřejných zakázek). Dlužno připomenout, že cíle obou stran se liší: zatímco cílem veřejného sektoru je realizovat určité politické a investiční cíle, soukromý sektor se musí orientovat na ziskové aktivity. Obě strany mohou mít také nedostatek znalostí. Veřejnému sektoru mohou chybět pokročilejší znalosti finanční problematiky, zatímco soukromý sektor nemusí být obeznámen s právními předpisy EU. Komise se domnívá, že jedním ze způsobů, jak přilákat soukromý kapitál, je nabízet soukromým investorům preferenční zacházení anebo „prémie za riziko“. Ve svém šetření jsme se proto zaměřili na zvláštní podmínky nabízené investorům ze soukromého sektoru, abychom zjistili, zda veřejný a soukromý sektor sdílejí rizika přiměřeným způsobem.

Komise nevydala dostatečné pokyny pro stanovení podmínek preferenčního zacházení v rámci nástrojů EFRR a ESF

75

Právní předpisy vztahující se na nástroje EFRR a ESF v období 2007–2013 obsahovaly ustanovení o tom, že výnosy investic mohou být preferenčně přidělovány investorům činným podle zásady investora v podmínkách tržního hospodářství⁵⁶. Preferenční zacházení může mít například podobu smluv, které partnerovi zajišťujícímu financování z veřejného sektoru nepřiznávají stejná práva na vyplacení výnosů jako partnerům ze soukromého sektoru, nebo podobu nerovného podílu partnerů ze soukromého a veřejného sektoru na zisku a ztrátě.

76

Preferenční zacházení může být oprávněné tehdy, je-li třeba přilákat soukromé investice na selhávajících trzích, kdy soukromé financování může přispět k dosažení cílů veřejného zájmu. V případě, kdy oprávněné není, může preferenční zacházení vést k odčerpávání počátečního kapitálového vybavení finančního nástroje, a snížit tak objem financování ze starších zdrojů, které by bylo možné využít v příštím investičním cyklu poté, co bude daný finanční nástroj ukončen. Právní základy vztahující se na programové období 2007–2013 ani příslušné pokyny Komise však neobsahují žádnou zmínku o tom, jak mají být v dohodě o financování upraveny podmínky sdílení rizik nebo jak má být vhodnost preferenčního zacházení kontrolována.

Navzdory tomu, že Komise nesla vyšší rizika, byla výše soukromých příspěvků do kapitálu centrálně řízených nástrojů malá

77

V případě centrálně řízených nástrojů obsahují právní předpisy, jimiž se tyto nástroje řídí a které schválily Evropský parlament a Rada, pouze obecné podmínky týkající se sdílení rizik anebo preferenčního zacházení. Podrobné podmínky upravující příspěvek Komise na tyto nástroje (včetně podmínek upravujících procentuálně vyjádřenou míru sdílení rizik) jsou stanoveny až později jako součást samostatné dohody, kterou nemusí schvalovat rozpočtový orgán (viz **rámec 9**).

56 Čl. 43 odst. 5 prováděcího nařízení.

Sdílení rizik mezi Komisí a jejími partnery – případová studie „nástroje pro úvěrové záruky pro projekty transevropské dopravní sítě“ (LGTT) a iniciativy projektových dluhopisů (PBI)

Nástroj LGTT byl zřízen v roce 2008 společně Komisí a Evropskou investiční bankou (EIB) na základě dohody o spolupráci, podle níž nese jedna i druhá strana 50% riziko nesplacení úvěru (očekávané i neočekávané ztráty).

Nástroj poskytuje záruku formou podmíněné úvěrové linky, jejíž prostředky může navrhovatel projektu čerpat v průběhu prvních pěti až sedmi let činnosti v situaci, kdy výnosy projektu nestačí ke splacení nadřazeného dluhu (tj. v případě, že skutečné výnosy projektu klesnou pod očekávanou úroveň).

V návaznosti na změnu právního základu začal být v roce 2013 uplatňován přístup založený na portfoliu prvních ztrát, který umožnil, aby Komise přebírala riziko ve výši 95 % ztrát v tranši portfolia nesoucí ztrátu jako první (PFLP).

V roce 2012, kdy došlo ke změně nařízení (ES) č. 680/2007, byla jako nový nástroj zavedena iniciativa projektových dluhopisů (PBI). Iniciativa PBI poskytuje podporu úvěrů v podobě podřazeného nástroje, buď půjčky, nebo podmíněné facility, z něhož lze financovat nadřazené projektové dluhopisy vydané projektovou společností. Podmínky sdílení rizik mezi Komisí a EIB jsou stejné jako v případě nástroje LGTT, tzn., že Komise na sebe bere 95 % ztrát, zatímco EIB nese riziko zbývajících 5 %.

Tranše PFLP byla pro portfolio LGTT/PBI stanovena tak, že je nepravděpodobné, že skutečné ztráty velikost této tranše přesáhnou. Komise tak fakticky nese největší díl skutečného rizika.

Právní základ stanoví, že sdílení rizik bude upraveno „na základě první ztráty“, neobsahuje však žádná podrobnější ustanovení, která by stanovila, jakou má mít portfolio prvních ztrát podobu či jak velká může být expozice vůči riziku, která z tohoto přístupu vyplývá. V jednom pracovním dokumentu útvarů Komise⁵⁷ se uvádí, že procento první ztráty bude zpravidla stanoveno tak, aby bylo těsně nad historickým průměrem těchto ztrát. EIB však tuto maximální částku stanovila takovým způsobem, že očekávaná expozice vůči čistému riziku zůstává v mezích standardního rizika (méně než 2 % očekávaných ztrát), a nikoli na základě historických údajů.

57 SEK(2011)1237 v konečném znění ze dne 19. října 2011, „Pracovní dokument útvarů Komise – Posouzení dopadů k dokumentu „sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Pilotní fáze iniciativy dluhopisů na projekty strategie Evropa 2020“, s. 53.

78

V případě některých centrálně řízených finančních nástrojů jsme zjistili, že na Komisi byla přenesena téměř všechna skutečná rizika (viz **rámeček 10**). Jak ale z naší analýzy vyplývá, i přesto, že Komise na sebe v tomto typu nástrojů bere větší rizika než její partneři, žádný významnější příspěvek ze soukromého sektoru na tyto nástroje se neobjevil.

Rámeček 10

Případová studie – sdílení rizik mezi Komisí a jejími partnery – Evropský fond pro energetickou účinnost (EEEF)

EEEF investuje do energetické účinnosti, projektů v oblasti obnovitelné energie a čisté městské dopravy. Akcionáři tohoto fondu jsou Komise, EIB a dvě banky. Fond EEEF je organizován jako veřejná akciová společnost, jejíž akcie jsou rozděleny do tří tříd (A, B, C) v závislosti na převzatém riziku a právu na výnosy, přičemž třída A je nejvýhodnější a třída C nejméně výhodná.

Jediným držitelem akcií třídy C je Komise, která tak jako první nese ztráty a jako poslední může čerpat výnosy ze zisků. Její akcie budou vyplaceny k datu splatnosti. Vyplaceny mohou být za předpokladu, že fond bude disponovat dostatečnými peněžními prostředky.

Ztráty společnosti nese jako první Komise. Dokud je hodnota akcií třídy C kladná, nemají tyto ztráty vliv na hodnotu akcií tříd A a B. Akciím tříd A a B se ztráty se začnou připisovat na vrub teprve poté, co hodnota akcií třídy C klesne na nulu. Budoucí příjmy a zisky nepovedou nutně ke zpětnému zvyšování hodnoty akcií třídy C, protože budou použity nejprve na cílové dividendy akcií tříd A a B.

Akcie třídy C navíc nelze vyplatit dříve než obě ostatní třídy.

V některých případech byla za účelem zvýšení atraktivity finančních nástrojů pro investory ze soukromého sektoru použita daňová rozhodnutí

79

Daňové rozhodnutí je písemné rozhodnutí vnitrostátního správce daně, které upravuje způsob, jakým se v rámci platných daňových předpisů dotčeného členského státu přistupuje k určitému konkrétnímu aspektu činnosti určitého subjektu. Tohoto postupu lze v některých členských státech EU využívat k vytvoření jistoty ohledně způsobu zdanění určitých činností. Fyzické osoby nebo podniky povinné k dani zpravidla předloží svůj výklad toho, jakým způsobem se na ně či na určitou transakci nebo činnost daňové předpisy vztahují, a správce daně na to odpoví kladným nebo záporným rozhodnutím. Daňové dohody tohoto druhu jsou obvyklou praxí i v odvětví fondů. Daňová rozhodnutí mohou být sice zcela legitimní a využívá se jich v řadě jurisdikcí, bývají však také využívány k usnadnění agresivního daňového plánování.

80

Již v roce 2012 vydala Komise pro členské státy doporučení týkající se agresivního daňového plánování⁵⁸. V podstatě v něm členské státy vybízí, aby své vnitrostátní právní předpisy upravily tak, aby se překonal problém „[...] uměle vytvořených opatření“ a aby se „[...] tato opatření pro daňové účely [řešila] podle jejich ekonomické podstaty“. Na toto doporučení pak navázala řadou konkrétních opatření v tomto směru:

- Od roku 2014 zahájila Komise již několik šetření, ve kterých zkoumala rozhodnutí správce daně členských států, která se týkala daně z příjmu právnických osob a povinnosti podniků k této dani, a jejich soulad s unijními pravidly státní podpory⁵⁹.
- V březnu 2015 představila Komise soubor opatření k posílení daňové transparentnosti a zavedení automatické výměny informací mezi členskými státy o jejich daňových rozhodnutích⁶⁰.
- V červnu 2015 přijala Komise akční plán pro spravedlivý a efektivní systém daně z příjmů právnických osob v EU⁶¹. Předmětem tohoto dokumentu jsou kromě mnoha dalších daňových otázek také opatření pro boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem a agresivnímu daňovému plánování.

- 58 Doporučení Komise ze dne 6. prosince 2012 o agresivním daňovém plánování, C(2012) 8806.
- 59 Viz například IP/14/663 – tisková zpráva ze dne 11. června 2014.
- 60 COM(2015) 135 final ze dne 18. března 2015, „Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní“.
- 61 COM(2015) 302 final ze dne 17. června 2015, „Spravedlivý a efektivní systém daně z příjmů právnických osob v Evropské unii: pět klíčových oblastí, kde je třeba jednat“.

81

Zjistili jsme nicméně, že daňová rozhodnutí byla vydána i v případě některých finančních nástrojů (viz **rámeček 11**).

Rámeček 11

Případová studie: daňová rozhodnutí vztahující se na finanční nástroje spravované formou centralizovaného řízení – fond Marguerite

V roce 2013 bylo fondu Marguerite umožněno v Lucembursku uzavřít předběžnou daňovou dohodu (obvykle označovanou jako „daňové rozhodnutí“), jakož i dohodu o cenovém zvýhodnění pro společnost Marguerite Holdings a její lucemburské dceřiné společnosti. Tato druhá dohoda, kterou spolu uzavřeli daňový poplatník a správce daně, stanoví metodu tvorby cen, kterou bude daňový poplatník uplatňovat při transakcích týkajících se jeho společnosti.

Specifická struktura, kterou využívá fond Marguerite, vede k situaci, kdy je daň vybírána srážkou z dividend vyplacených holdingovými společnostmi tomuto fondu snižována transformací plateb dividend na platby úroků pomocí hybridních nástrojů mezi lucemburskými subjekty⁶². Této struktury mohou některé společnosti využívat také k tomu, aby se vyhýbaly některým dalším daním, jako jsou například daně vybírané srážkou v zemích, kde tyto společnosti působí, nebo daně z kapitálových výnosů v okamžiku odprodeje.

62 Hybridní nástroje jsou nástroje, které lze pro daňové účely posuzovat rozdílně v rámci jurisdikcí nebo mezi nimi, například jako dluh v jedné zemi a jako kapitál v jiné (viz OECD, *Hybrid Mismatch Arrangements - Tax Policy and Compliance Issues* (Hybridní opatření využívající nesouladu mezi daňovými systémy – daňová politika a otázky dodržování předpisů), březen 2012, s. 7).

82

Je třeba také poznamenat, že některé nástroje EFRR a ESF využívaly v období 2007–2013 ve své organizační struktuře subjekty SICAV⁶³ nebo SICAR⁶⁴. V případě těchto struktur jsou daňová rozhodnutí běžnou praxí. Členské státy nicméně Komisi o tom, zda jejich nástroje využívaly nebo budou využívat předběžných daňových dohod, neinformují.

Soukromé příspěvky na kapitálové vybavení finančních nástrojů EFRR a ESF tvoří zhruba 2 % celkového objemu prostředků

83

V předchozích zprávách jsme konstatovali, že míra pákového efektu ve vztahu k soukromému sektoru byla v programovém období 2007–2013 omezená⁶⁵. Podle nejnovějších údajů, které členské státy poskytly Komisi, se podařilo přilákat soukromé financování a začlenit tyto prostředky do struktury svého vlastního financování jako část příspěvku z OP pouze 154 z 1 025 finančních nástrojů EFRR a ESF v 11 členských státech.

84

V případech, kdy jsou prostředky ze soukromých zdrojů poskytovány prostřednictvím operačních programů vykazovaných členskými státy, existuje také riziko dvojího započítávání, protože je možné, že soukromé financování vykázané na úrovni zvláštních fondů představuje pouhý převod prostředků provedený podílovým fondem. Zaměří-li se analýza výlučně na podílové fondy a eliminuje tak riziko dvojího započítávání, pak soukromé příspěvky získalo jen devět ze 73 existujících podílových fondů ve čtyřech z 18 členských států, kde takové fondy existují. Podíl soukromého financování na kapitálovém vybavení daného nástroje se u těchto devíti podílových fondů pohybuje v rozmezí od 5 % do 50 %. Prostřednictvím operačních programů se do podílových fondů podařilo získat celkem 325 milionů EUR soukromého kapitálu. Zároveň je třeba poznamenat, že bez ohledu na poskytnuté informace se na kapitálové investice do malých a středních podniků vztahuje zákonná povinnost vyplývající z pravidel státní podpory, že minimální podíl soukromého spolufinancování musí být podle regionu buď 30 %, nebo 50 %⁶⁶.

85

Navíc na základě informací, které dobrovolně poskytlo 11 členských států, prostředky vyplacené na podporu finančních nástrojů nad rámec prostředků z operačních programů (soukromé nebo veřejné) činí 342 milionů EUR⁶⁷. Členské státy nicméně nejsou povinny takové informace poskytovat a údaje vykazované dobrovolně Komise také neověřuje.

63 SICAV je druh otevřeného investičního fondu s pohyblivou hodnotou základního kapitálu, která se mění podle počtu investorů a hodnoty jeho souvisejících investic. Akcie fondu se nakupují a prodávají na základě poslední známé čisté hodnoty majetku.

64 SICAR je struktura navržená pro potřeby investic soukromého a rizikového kapitálu, na niž se nevztahují žádná pravidla pro diverzifikaci kapitálu ani omezení týkající se poskytování úvěrů nebo pákového efektu.

65 Viz zvláštní zpráva č. 2/2012 (body 105–115 a 124), č. 8/2015 (body 34–35) a č. 5/2015 (body 66–67 a rámeček 7).

66 Pokyny Společenství pro státní podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků, bod 4.3.4 (Úř. věst. C 194, 18.8.2006, s. 2).

67 Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 25.

86

Upozorňujeme rovněž na skutečnost, že právní předpisy vztahující se na programové období 2007–2013 neobsahují ustanovení o tom, že v dohodách o financování, které spolu uzavírají řídicí orgány a správci fondů, by měla být u dodatečných soukromých příspěvků uvedena očekávaná míra pákového efektu. Výše odměn navíc obvykle nesouvisela s tím, jestli byli správci fondů při získávání soukromých investorů úspěšní (viz bod 136)⁶⁸. K získávání soukromých investorů měli proto správci fondů jen malou motivaci.

68 Čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení.

87

Získávání investic ze soukromého sektoru ve formě příspěvků se v případě centrálně řízených nástrojů, především nástrojů kapitálových, ukázalo jako obtížný problém, jak názorně dokládají případové studie uvedené v **rámečku 12**.

Rámeček 12

Případová studie – obtíže se získáváním investorů ze soukromého sektoru k investování do kapitálových nástrojů financovaných z veřejných prostředků – fond Marguerite a EEEF

V následující části jsou uvedeny příklady omezeného rozsahu soukromého spolufinancování u dvou centrálně řízených nástrojů⁶⁹:

- o fond Marguerite má kromě Komise osm sponzorů, jimiž jsou ve všech případech banky podléhající veřejné kontrole. Tito sponzoři poskytli prostředky v celkové výši 710 milionů EUR. Získat peníze od soukromých investorů, které by umožnily dosáhnout celkové cílové částky 1,5 miliardy EUR na závazcích, se zatím nepodařilo⁷⁰.
- o EEEF se také spoléhal hlavně na veřejné zdroje. Jeho největším přispěvatelem je doposud Komise (125 milionů EUR z celkového objemu poskytnutých prostředků ve výši 265 milionů EUR). Jediný soukromý přispěvatel – Deutsche Bank – přispěl na tento nástroj pouze v omezené míře (5 milionů EUR). Celkový objem poskytnutých prostředků dosahuje v této fázi méně než poloviny cílové částky (700 milionů EUR).

69 SWD(2015) 206 final.

70 Rozhodnutí Komise ze dne 25. února 2010 o účasti Evropské unie v Evropském fondu 2020 pro energii, změnu klimatu a infrastrukturu (fond Marguerite), C(2010) 941.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

88

V případě nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení umožňují ustanovení obsažená v právních předpisech vztahujících se na programové období 2014–2020 i nadále preferenční zacházení, zároveň však požadují náležité sdílení rizik mezi partnery z veřejného a soukromého sektoru (viz **rámeček 13**).

Rámeček 13

Ustanovení vztahující se na preferenční zacházení a sdílení rizik (programové období 2014–2020)

Článek 44 nařízení o společných ustanoveních vyžaduje „[...] [přiměřené sdílení] rizika a zisku“ mezi veřejnými a soukromými investory a nařízení Komise v přenesené pravomoci stanoví, že preferenční „odměňování [musí být] přiměřené rizikům, která tito investoři přijímají, a omezené na minimum nutné k přilákání takových investorů“⁷¹. Zejména do svého předběžného posouzení musejí členské státy zahrnout „[...] posouzení potřeby a míry preferenčního odměňování s cílem přilákat doplňkové prostředky od soukromých investorů nebo popis mechanismů, které budou použity ke zjištění potřeby a rozsahu takového preferenčního odměňování [...]“⁷².

Toto preferenční odměňování může být financováno z prostředků splácených zpět do fondu příslušného nástroje nebo ze zisků či jiných výnosů či příjmů, které lze přičítat podpoře z prostředků EU. Koncepce preferenčního zacházení se vztahuje rovněž na veřejné investory vyvíjející činnost podle zásady investora v podmínkách tržního hospodářství⁷³.

Poukazujeme rovněž na to, že jedná-li se o nástroje spadající do působnosti obecného nařízení o blokových výjimkách, pak „v případě asymetrického sdílení ztrát mezi veřejnými a soukromými investory musí být první ztráta převzatá veřejným investorem omezena na nejvýše 25 % celkové investice“⁷⁴.

V opačném případě musí být preferenční zacházení v souladu s podmínkami na trhu nebo projít procesem oznámení státní podpory.

⁷¹ Čl. 6 odst. 1 písm. d) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014.

⁷² Čl. 37 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních.

⁷³ Čl. 44 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

⁷⁴ Čl. 21 odst. 13 písm. c) nařízení Komise (EU) č. 651/2014.

89

Povinnost, aby členské státy prováděly posouzení potřeby preferenčního zacházení a režimu sdílení rizik a podmínky tohoto režimu zdůvodňovaly, lze považovat za jednoznačný pokrok na cestě k efektivnějšímu řízení finančních nástrojů. Na základě rozhovorů se však domníváme, že Komise by měla členským státům poskytnout pokyny, ve kterých ukáže, jak lze preferenčního zacházení nejlépe využívat k získávání soukromého kapitálu, aniž by veřejní poskytovatelé prostředků na kapitálové vybavení fondů museli nést nadměrné riziko.

90

Možný rozsah sdílení rizik mezi Komisí a jejími partnery se stal předmětem právní úpravy i v případě některých centrálně řízených nástrojů. Nařízení v tomto ohledu stanoví, že „model sdílení rizika se [musí odrazit] v odpovídajícím sdílení mezi Uníí a pověřeným subjektem“, přičemž „[...] maximální riziko kryté z rozpočtu Unie [nesmí přesáhnout] 50 % rizika cílového dluhového portfolia v rámci dluhového nástroje“⁷⁵. Zbývá tedy sledovat, zda tato upravená ustanovení budou stačit k přilákání většího množství příspěvků ze soukromého sektoru, než tomu bylo v programovém období 2007–2013. Jak jsme již uvedli v jedné z předchozích zpráv, domníváme se, že hlavní aspekty režimu sdílení rizik mezi Komisí a jejími partnery (například EIB) by měly být definovány ve zvláštních právních předpisech pro jednotlivé centrálně řízené nástroje⁷⁶.

91

A konečně co se týče daňových rozhodnutí, situace se oproti programovému období 2007–2013 nezměnila. Domníváme se, že budou-li v programovém období 2014–2020 v případě finančních nástrojů spravovaných v rámci sdíleného nebo centralizovaného řízení i nadále používány předběžné daňové dohody, může s tím být spojeno riziko poškození dobré pověsti, protože mohou být chápány jako jednání namířené proti vlastním doporučením a opatřením Komise týkajícím se daňových režimů.

75 Příloha I nařízení CEF, část III, oddíl 6.

76 Viz zvláštní zpráva č. 2/2013, doporučení 7.

Poskytovaly finanční nástroje revolvingovou finanční podporu?

92

Jedním z hlavních důvodů využívání veřejných prostředků prostřednictvím finančních nástrojů je skutečnost, že peníze v nich mohou být využity několikrát: mohou se v nich „otáčet“. Příkladem mohou být peníze vyplacené na poskytnutí půjčky, které v případě, že je půjčka po třech letech splacena, lze opět použít na poskytnutí nové půjčky. Ve svém šetření jsme se proto zabývali otázkou, zda tohoto revolvingového efektu bylo skutečně využíváno. To, do jaké míry mohou být prostředky reálně využívány revolvingovým způsobem, závisí na typu finanční podpory, ale také na investičním období jednotlivých nástrojů. Analyzovali jsme tedy, zda investiční období určitého nástroje odpovídají obvyklé tržní praxi, a jaké faktory u jednotlivých nástrojů přispěly ke zkracování skutečného trvání jejich investičního období.

U některých finančních nástrojů EFRR a ESF skutečnou dobu trvání investičního období výrazně zkrátily prodlevy, které vznikly během jejich provádění

93

Na začátku programového období 2007–2013 měly veřejné orgány ve většině členských států se strukturováním a spravováním revolvingových nástrojů v partnerství s finančními zprostředkovateli jen omezené zkušenosti. Na základě auditů, které jsme provedli, jsme konstatovali, že příčinou zpoždění bylo větší časově náročné vnitřní strukturování finančních nástrojů, zdlouhavá jednání s finančními zprostředkovateli na různých úrovních (často kvůli jednání o výši nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn), složitost pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nejistota v otázce souladu s pravidly státní podpory a obtíže spojené se získáváním příspěvků ze soukromého sektoru.

94

Jednotlivé orgány, které v této oblasti působily, se v mnoha případech učily velmi rychle, a nějakou dobu také trvalo, než se podařilo sladit zájmy a názory početných zúčastněných stran a dosáhnout tak shody ohledně investičních strategií daného nástroje. Na některé z těchto problémů poukazovaly i jiné studie⁷⁷. Z našich auditů, které jsme provedli v průběhu posledních let, vychází také najevo, že kdyby Komise vydávala více pokynů a s větším časovým předstihem, bylo by možné těmto problémům přinejmenším zčásti předcházet.

77 Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiku, *Financial Instruments under Cohesion policy 2007-13: How have Member States and Selected Financial Institutions Respected and Preserved EU Financial Interests?* (Finanční nástroje v rámci politiky soudržnosti v období 2007–2013: Jak členské státy a vybrané finanční instituce respektovaly a chránily finanční zájmy EU?), s. 16; Komise a EIB, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014–2020 Programme period* (Finanční nástroje: bilancování v rámci příprav na programové období 2014–2020), studie vypracovaná Mazars/Ecorys/EPRC, s. 62.

95

Zjevných důsledkem těchto obtíží je nízká míra vyplácení plateb v mnoha členských státech a z toho vyplývající omezená revolvingová kapacita finančních nástrojů. V některých případech dosahovalo zpoždění v provádění i několika let, což výrazně zkrátilo dobu, během níž mohly být kapitálové prostředky dotčeného finančního nástroje vypláceny konečným příjemcům (viz **rámeček 14**).

Rámeček 14

Případová studie – zpoždění při zřizování podílového fondu JEREMIE na Slovensku

Memorandum o porozumění mezi EIF a slovenskou vládou bylo v souvislosti s celostátním podílovým fondem JEREMIE podepsáno v roce 2006, tj. ještě před zahájením programového období 2007–2013. Poté, co byla pro potřeby fondu provedena analýza potřeb trhu („analýza mezer“), byla v roce 2008 podepsána rámcová dohoda a v roce 2009 dohoda o financování mezi různými ministerstvy a EIF.

Další rok pak trvalo, než byly podepsány obě konečné dohody (dohoda o podílovém fondu a dohoda podílových vlastníků), které jsou rovněž zákonnými podmínkami pro zahájení skutečné činnosti fondu. K vlastní kapitalizaci tohoto podílového fondu došlo až v roce 2011. Trvalo tedy celkem pět let (2006–2011), než podílový fond JEREMIE začal fungovat.

Výzvy k vyjádření zájmu za účelem získání finančních zprostředkovatelů byly vyhlášeny v letech 2011, 2012 a 2013. Dohody s finančními zprostředkovateli se podařilo uzavřít teprve v roce 2013 (v případě záručního nástroje) a v roce 2014 (v případě nástroje půjček a kapitálového nástroje), tedy za další dva až tři roky. Teprve poté začala být vyplácena finanční podpora konečným příjemcům.

Míra vyplácení plateb na konci roku 2014 činila 12 % na úrovni podílového fondu, a pokud jde o vyplácení konečným příjemcům z dílčích fondů, byla dokonce ještě nižší.

Revolvingový účinek finančních nástrojů EFRR a ESF během provádění byl omezený a po uzávěrce programů uskutečňovaných v období 2007–2013 nejistý

Své prostředky využila do konce roku 2014 více než jednou méně než třetina všech finančních nástrojů EFRR a ESF

96

Z naší analýzy vyplývá, že úhrnem vzato se do 31. prosince 2014 podařilo vyplatit veškeré prostředky konečným příjemcům 316 nástrojům EFRR a ESF (vesměs zvláštních fondů) v 19 členských státech. Ale i v případě těchto nástrojů se revolvingový efekt dostavil až v závěrečných fázích programového období. Následkem toho se do konce prodlouženého období způsobilosti (tj. do března 2017) podaří využít více než jednou pouze omezenou část počátečního kapitálového vybavení. V žádném z 25 členských států, ve kterých byly finanční nástroje prováděny, navíc souhrnná míra vyplacení plateb nedosáhla 100 % (viz **tabulka 4**).

Časová omezení způsobila zvláštní problémy v případě kapitálových nástrojů

97

Z naší analýzy rovněž vyplývá, že mimořádné problémy s docílením revolvingového efektu měly kapitálové nástroje. Průměrná doba držení kapitálových investic (tj. čas ohraničený nabytím a prodejem akcií) byla v Evropě v roce 2014 přibližně šest let⁷⁸. Většina kapitálových nástrojů EFRR a ESF však fungovala nejdéle osm let (2009–2017). I kdyby svou činnost zahájily například na začátku roku 2009 a ukončily ji na konci roku 2014, zbyly by do uzávěrky OP na nové kolo kapitálových investic méně než tři roky. Vzhledem k tomu, kolik let trvalo zřízení takového nástroje, je nepravděpodobné, že by příspěvky OP na kapitálové nástroje mohly být v rámci programového období znovu použity.

98

Kapitálové nástroje, které jsou řízeny centrálně, mají naopak mnohem delší dobu trvání, a lépe tak odrážejí povahu kapitálových nástrojů⁷⁹ (například fond Marguerite má dvacetiletou lhůtu s možností prodloužení o dva roky).

78 Preqin, *Private Equity Spotlight*, květen 2015, s. 8.

79 SWD(2015) 206 final, s. 151 a 159.

Vysoká míra volnosti při zvažování opětovného využívání prostředků z finančních nástrojů EFRR a ESF může vést k tomu, že revolvingový efekt po uzavěrcce operačních programů zmizí

99

Právní rámec pro finanční nástroje spravované formou sdíleného řízení v období 2007–2013 stanoví, že veškeré prostředky, které byly do uzavěrky použity alespoň jednou, si členské státy mohou ponechat, musejí však být znovu použity ve prospěch cílové skupiny⁸⁰. Z pokynů Komise k finančním nástrojům⁸¹ a k uzavírání operačních programů na období 2007–2013⁸² vyplývá, že zdroje nástrojů EFRR a ESF by se měly opět investovat bez časového omezení.

100

Domníváme se nicméně, že obecné nařízení na období 2007–2013 nelze ve vztahu k opětovnému investování bez časového omezení tímto způsobem vykládat⁸³. Jeho ustanovení například rovněž dovolují, aby byl kapitál daného nástroje snížen a prostředky finančních nástrojů využity formou grantů. Z právního hlediska je navíc každá činnost prováděná po uzavěrcce programů, není-li vázána na rozpočet EU, výlučnou odpovědností příslušného členského státu a přestává podléhat dohledu Komise, nestanoví-li právní základ jinak.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

101

Pro programové období 2014–2020 bylo v člancích 44 a 45 nařízení o společných ustanoveních objasněno několik sporných otázek týkajících se opětovného využívání prostředků nástrojů ESI fondů po skončení období způsobilosti v roce 2023.

102

Právní předpisy platné pro programové období 2014–2020 kromě toho výslovně uznávají revolvingový charakter finančních nástrojů po skončení období způsobilosti, protože obsahují ustanovení týkající se opětovného využívání prostředků vrácených zpět po dobu nejméně osmi let po skončení období způsobilosti⁸⁴. Nařízení o společných ustanoveních tímto ustanovením vymezuje minimální období, během něhož jsou prostředky přidělené na finanční nástroje účelově vázány, neuvádí však nic bližšího o tom, jak při tom postupovat. Podle našeho názoru by Komise tento bod měla objasnit.

80 Čl. 78 odst. 7 obecného nařízení.

81 Evropská komise, *Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006* (Revidovaný pokyn k nástrojům finančního inženýrství podle článku 44 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006), COCOF (10-0014-05), 10. února 2012, bod 5.2.5.

82 C(2015) 2771 ze dne 30. dubna 2015, „Příloha rozhodnutí Komise, kterým se mění rozhodnutí C(2013) 1573 o schválení pokynů k uzavření operačních programů určených k čerpání pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (2007–2013)“, s. 7.

83 Článek 108 obecného nařízení ve spojení s čl. 152 odst. 1 a článkem 153 nařízení o společných ustanoveních.

84 Článek 45 nařízení o společných ustanoveních.

103

Rozhodujícím faktorem, který zamezí opakování chyb z minulosti, je standardizace: pokud by řídicí orgány měly možnost navrhnout finanční nástroje v souladu se standardními podmínkami stanovenými Komisí, proces zřizování těchto nástrojů by se tím výrazně zjednodušil a usnadnil.

104

Právní základ vztahující se na programové období 2014–2020 rovněž umožňuje, aby finanční nástroje byly používány i v dalším programovém období, aniž by bylo nutno ukončit jejich činnost a nahradit je novými⁸⁵. To by mohlo ušetřit čas i peníze, protože finanční nástroje budou na začátku programového období připraveny a plně funkční a kapitálové vybavení příslušného nástroje by bylo možné v souladu s předběžným posouzením potřeb zvýšit. V případech, kdy byl správce fondu vybrán na základě otevřeného výběrového řízení, může být ovšem časová úspora omezená, protože bude nutné vypsát nové otevřené výběrové řízení, ve kterém bude vybrán nový správce fondu. Soudě z odpovědí na náš průzkum (viz **rámček 15**) by správci fondů velmi uvítali, kdyby Komise vydala doplňující pokyny k převádění nástrojů do období 2014–2020.

85 Čl. 38 odst. 3 písm. b) nařízení o společných ustanoveních.

Rámček 15

Odpovědi účastníků průzkumu: sporné otázky, na které by měly odpovědět doplňující pokyny Komise (programové období 2014–2020)

Otázka	Míra návratnosti ¹
Převedení nástrojů zřízených v předchozím programovém období do nového období (2014–2020)	27 %
Výstupní strategie a pravidla pro zrušení fondu	21 %
Pravidla, která mají být uplatňována v souvislosti s výběrem správců fondů	18 %
Opětovné využívání prostředků vložených zpět do finančního nástroje po skončení období způsobilosti	17 %
Zřizování nástrojů na úrovni EU	9 %
Jiné	8 %

1 Dotazník rozeslaný správcům či řídicím orgánům 50 největších finančních nástrojů EFRR s 80% návratností odpovědí.

Zdroj: EÚD.

105

Dodejme ještě, že během programového období 2007–2013 začala Komise organizovat řadu různých prezentací a seminářů zaměřených na šíření „osvědčených postupů“ a školení úředníků členských států. V lednu 2015, rok po zahájení programového období 2014–2020, Komise spustila rovněž provoz platformy technického poradenství (www.fi-compass.eu), jejímž účelem je šířit odborné znalosti ohledně požadavků, které v oblasti finančních nástrojů stanoví právní předpisy EU.

Osvědčily se finanční nástroje jako nákladově efektivní metoda plnění rozpočtu EU?

106

Finanční nástroje řídí na rozdíl od tradičních grantů správci fondů (a nikoli orgány veřejné správy). Správci fondů jsou zpravidla finanční zprostředkovatelé, například soukromé nebo státní banky. Řízení finančních nástrojů se spojuje s určitými náklady a správci fondů mají nárok pobírat za své služby odměnu. Výše nákladů na řízení (které se proplácejí na základě předložených výdajových dokladů) a výše odměn (dohodnutá cena nebo náhrada za poskytnuté služby) správce fondu se zpravidla stanoví ve smlouvě o financování pro každý finanční nástroj zvlášť. Odměňování by mělo zahrnovat náklady na administraci finančního nástroje (včetně výdajů na styky s investory, právní výlohy a výdaje na auditory) a v případě správců fondů ze soukromého sektoru by mělo umožňovat určité ziskové rozpětí. Odměny by se měly lišit podle finančních produktů (tj. záruk, půjček nebo kapitálu) a jejich výše by měla odpovídat objektivním kritériím (například velký počet drobných půjček je obvykle spojen s vyššími administrativními náklady než malý počet velkých půjček).

107

Na základě nejnovějších údajů poskytnutých členskými státy Komisi jsme provedli analýzu výše skutečných nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn u nástrojů spravovaných v programovém období 2007–2013 v rámci sdíleného i centralizovaného řízení a zkoumali jsme, zda mají dostatečnou vazbu na výkonnost správce fondu. S ohledem na programové období 2014–2020 jsme pak také posuzovali, zda se vyšší podíl financování přiděleného na finanční nástroje (a tedy prostředků, které zpravidla nespravují celostátní nebo regionální orgány veřejné správy) odrazil v úrovni technické pomoci, která je členskými státy vyplácena jako podpora na provádění ESI fondů.

Úroveň nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn byla ve srovnání se skutečnou mírou vyplacení plateb konečným příjemcům vysoká

Kumulativní náklady na řízení asi u 2 % nástrojů převyšovaly skutečný objem prostředků vyplacených konečným příjemcům

108

V případě některých nástrojů byly dokonce náklady na řízení a s ním související odměny vyšší než částky skutečně vyplacené konečným příjemcům. Naše analýza 1 025 finančních nástrojů EFRR a ESF odhalila 23 takových případů (2,2 %) v osmi členských státech (Bulharsko, Česká republika, Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Polsko, Spojené království). Zatímco na náklady na řízení a s ním související odměny bylo u těchto nástrojů účtováno celkem 28 milionů EUR, konečným příjemcům byly vyplaceny 4 miliony EUR. Současně existují také nástroje, kde se finančním zprostředkovatelům neproplácí žádné náklady na řízení či odměny (viz **rámeček 16**).

Případová studie – správci fondů zajišťující správu finančních nástrojů bezplatně – „Podnikatelský fond“ v Řecku a podílový fond JEREMIE v Maďarsku

a) Podnikatelský fond v Řecku

Podnikatelský fond v Řecku neproplácí bankám, které jednájí jako finanční zprostředkovatelé, žádné náklady na řízení ani žádné odměny. Fond a banky místo toho spolufinancují půjčky poskytované konečným příjemcům. Zároveň s tím sdílejí také riziko nesplácení půjček. Hlavním důvodem bank, který je vede k tomu, aby se podílely na správě tohoto nástroje, je sdílení rizik. Na správě nástroje se proto podílejí zdarma, aniž si účtují jakékoli náklady na řízení a odměny.

b) Fond JEREMIE v Maďarsku

Ani fond JEREMIE v Maďarsku neplatí za nástroje půjček žádné náklady na řízení ani odměny finančním zprostředkovatelům. Náhradou za to jsou finančním zprostředkovatelům poskytovány půjčky s úrokovou sazbou, která je ve srovnání s trhem velmi nízká. Velmi nízká úroková sazba nepředstavuje odměnu pro správce fondu, protože je vyvažována vyšším rizikem, které na sebe ve srovnání s fondem financovaným z EU finanční zprostředkovatelé berou. V případě nesplácení půjček nesou finanční zprostředkovatelé zpravidla největší díl ztráty.

Kumulativní náklady na řízení a s ním související odměny činí až 75 % finanční podpory vyplácené konečným příjemcům

109

Provedli jsme rovněž vlastní analýzu údajů Komise, kdy jsme srovnávali náklady na řízení a s ním související odměny s částkami, které byly skutečně vyplaceny konečným příjemcům. Naše výsledky vztahující se k úrovni členských států jsou uvedeny v **tabulce 6**.

110

V případě 274 z 1 025 nástrojů EFRR a ESF v deseti z 25 členských států (Švédsko, Rakousko, Lotyšsko, Malta, Finsko, Litva, Rumunsko, Řecko, Maďarsko, Kypr) jsme zjistili, že údaje o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách vykázané Komisi byly u všech finančních nástrojů úplné. V případě šesti dalších členských států (Polsko, Portugalsko, Německo, Slovensko, Bulharsko a Spojené království) byly takovéto informace poskytnuty u 392 finančních nástrojů představujících 84 % až 98 % celkového kapitálového vybavení finančních nástrojů. V případě všech ostatních členských států byly vykázané hodnověrné informace o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách u nástrojů představujících dvě třetiny celkového kapitálového vybavení nebo méně⁸⁶. Pro určitý počet finančních nástrojů buď nebyly vykázané vůbec žádné údaje, nebo vykázané údaje nebyly hodnověrné (byly například vykázané náklady na řízení a s ním související odměny, které byly desetkrát vyšší než skutečně vyplacený objem prostředků). V některých případech byly navíc vykázané nulové náklady na řízení a s ním související odměny, což mohlo odpovídat skutečnosti, ale je rovněž možné, že příslušné údaje nebyly poskytnuty. Tyto údaje byly z naší další analýzy vypuštěny.

86 Slovinsko (66 %), Španělsko (63 %), Francie (37 %), Itálie (28 %), Dánsko (18 %), Česká republika (16 %), Nizozemsko (10 %), Belgie (1 %) a Estonsko (0 %).

Analýza kumulativních nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn u finančních nástrojů EFRR a ESF podle členského státu; stav ke dni 31. prosince 2014

Členský stát	Celková výše vykázaných ná- kladů na řízení (v mil. EUR)	Počet nástrojů (včetně dílčích fondů)	Náklady na řízení a s ním související odměny			
			% prostředků zaplacených na daný nástroj		% prostředků vyplacených konečným příjemcům	
			Kumulativní výsledek	Roční průměr	Kumulativní výsledek	Roční průměr
Slovensko	9	7	9 %	2 %	75 %	16 %
Česká republika	4	5	9 %	3 %	47 %	16 %
Francie	14	120	9 %	2 %	19 %	4 %
Švédsko	21	11	13 %	2 %	17 %	3 %
Kypr	2	5	10 %	2 %	16 %	3 %
Spojené království	124	74	10 %	2 %	16 %	3 %
Španělsko	43	16	6 %	1 %	16 %	2 %
Rakousko	2	2	6 %	1 %	12 %	3 %
Lotyšsko	17	15	8 %	2 %	12 %	2 %
Bulharsko	20	10	6 %	1 %	11 %	3 %
Itálie	51	128	4 %	1 %	11 %	2 %
Malta	1	2	8 %	2 %	10 %	2 %
Polsko	110	248	9 %	2 %	10 %	2 %
Dánsko	1	9	9 %	2 %	10 %	2 %
Litva	29	36	7 %	1 %	9 %	2 %
Finsko	4	1	6 %	1 %	9 %	1 %
Německo	105	45	7 %	1 %	9 %	1 %
Nizozemsko	0	11	6 %	1 %	8 %	1 %
Rumunsko	8	4	5 %	1 %	6 %	1 %
Portugalsko	18	56	4 %	1 %	5 %	1 %
Řecko	29	32	2 %	0 %	4 %	1 %
Slovinsko	3	3	3 %	1 %	4 %	1 %
Belgie	0	9	4 %	1 %	4 %	1 %
Maďarsko	17	170	2 %	0 %	2 %	0 %
Estonsko	0	6	0 %	0 %	0 %	0 %
Celkem	631	1 025				

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015.

Náklady na řízení a s ním související odměny se při uzávěře z rozpočtu EU neproplácejí nad maximální výši stanovenou předpisy

Náklady na řízení a s ním související odměny byly v zásadě omezeny na maximální roční hodnotu 4 % z celkového kapitálového vybavení finančního nástroje

111

V právním základu vztahujícím se na programové období 2007–2013 byla ustanovení týkající se odměňování správce fondu stručně shrnuta v hlavním nařízení⁸⁷, ale maximální výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn byla již stanovena v prováděcím nařízení Komise⁸⁸. Stanoveny byly konkrétně tyto roční maximální částky:

- 2 % kapitálu vloženého z operačního programu do podílových fondů v případě záručních fondů,
- 4 % kapitálu vloženého z operačního programu nebo podílového fondu do nástrojů drobných úvěrů určených pro mikropodniky,
- 3 % kapitálu vloženého z operačního programu nebo podílového fondu ve všech ostatních případech.

Komise stanovila tyto maximální částky ve svém legislativním návrhu s přihlédnutím ke zkušenostem z programového období 2000–2006. Pak existovala ještě celková maximální výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn stanovená jako 5 % pro kapitálové fondy a 2 % pro záruční fondy⁸⁹.

112

V rámci sdíleného řízení musejí řídicí orgány při stanovování výše odměny správce fondu postupovat v souladu s právním rámcem pro strukturální fondy i právním rámcem pro státní podporu. Řídicí orgány musejí navíc dbát na to, aby ustanovení týkající se odměňování byla v souladu s investiční strategií daného nástroje, aby správce fondu měl finanční motivaci jednat v souladu s vytčenými cíli OP. Sjednání dohody o financování tudíž není jednoduchý úkol a během rozhovorů mnohé řídicí orgány uvedly, že na začátku programového období 2007–2013 k tomu neměly potřebné odborné znalosti.

87 Čl. 78 odst. 6 obecného nařízení.

88 Čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení.

89 Nařízení Komise (ES) č. 448/2004, pravidlo 8, bod 2.7 a pravidlo 9, bod 2.6.

113

Za určitých podmínek mohou být maximální hodnoty nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, které stanoví příslušný právní předpis, překročeny (například když náklady na řízení a s ním související odměny odpovídají podmínkám na trhu a nepřesahují částky, které by zaplatili soukromí investoři, nebo když byl správce fondu vybrán v zadávacím řízení). Podle zpráv členských států poskytnutých Komisi informace o tom, jak často byly maximální částky překročeny, neexistují.

114

Náklady na řízení a s ním související odměny jsou vypláceny z kapitálového vybavení finančního nástroje a neúčtují se konečnému příjemci. Tyto náklady jsou považovány za způsobilé až do doby, kdy je fond ukončen, což je ve většině případů shodné s uzávěrkou programu⁹⁰. Způsobilost nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, které mají být proplaceny z fondů EFRR a ESF zřízených v programovém období 2007–2013, přezkoumá Komise teprve v rámci analýzy dokumentace k uzávěrce v letech 2017 a 2018.

Kumulativní náklady na řízení v některých případech při uzávěrce patrně přesáhnou maximální částky stanovené právními předpisy

115

Náklady na řízení a s ním související odměny, které vzniknou a budou uhrazeny do 31. března 2017, mohou být vykázány jako způsobilé náklady operačního programu EFRR a ESF, v jehož rámci byl daný finanční nástroj zřízen⁹¹. V nařízení se uvádí, že tyto maximální hodnoty výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn se týkají „kapitálu vloženého z operačního programu“. Podle Komise se maximální hodnoty stanovené v článku 43 prováděcího nařízení vztahují na celkový kapitálový příspěvek na finanční nástroj, a nikoli na skutečný příspěvek použitý na finanční podporu konečným příjemcům. Stávající pokyny k nákladům na řízení a s ním souvisejícím odměnám na programové období 2007–2013 tento názor potvrzují⁹².

116

Podle našeho názoru měla Komise ustanovení o maximálních hodnotách výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn v nařízení interpretovat tak, že se vztahují na skutečně využitě prostředky kapitálového vybavení, které byly na finanční nástroj poskytnuty z OP, tj. skutečné kapitálové vybavení, které sloužilo k vyplácení finanční podpory konečným příjemcům. Správci fondu by neměli být odměňováni za nevyužívání kapitálového vybavení daného nástroje.

90 Čl. 42 odst. 1 písm. d) nařízení (EU) č. 1303/2013.

91 Čl. 78 odst. 6 písm. d) obecného nařízení v mezích stanovených v čl. 43 odst. 4 prováděcího nařízení.

92 COCOF (10-0014-05), 8. února 2012, oddíl 2.6.

Odměňování na základě výkonnosti právní předpisy v programovém období 2007–2013 nevyžadovaly

117

V programovém období 2007–2013 se na řádné finanční řízení finančních nástrojů a skutečnou výkonnost správce fondu jakožto faktor, který ovlivňuje stanovení výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, odvolávaly pouze metodické pokyny Komise, nikoli však předpisy tvořící právní základ⁹³.

118

Na základě auditů výkonnosti i auditů souladu s předpisy, které se týkaly finančních nástrojů, jsme zjistili, že systémy odměňování zohledňující výkonnost byly spíše výjimkou než pravidlem: z devíti nástrojů prověřovaných v období 2013–2015 měl systém odměňování správce fondu podle jeho výkonnosti zaveden pouze jeden.

119

Tam, kde odměňování správců fondů podle výkonnosti zavedeno není, mají správci fondu jen malou motivaci ke skutečnému převádění prostředků na konečné příjemce. Tato skutečnost pak mohla nepříznivě ovlivnit výkonnost finančních nástrojů v programovém období 2007–2013. Řízení nástrojů EFRR a ESF se pak navíc stává poměrně přitažlivou prací pro nezkušené správce fondů (viz též bod 86).

120

V roce 2012 doporučila Komise řídicím orgánům, aby bylo odměňování správce fondu vázáno na kvalitu reálně provedených investic, měřenou podle výše jejich příspěvku k plnění strategických cílů operačního programu a k hodnotě prostředků vrácených do oběhu z investic, které byly v rámci daného nástroje provedeny⁹⁴. Toto doporučení však bylo vydáno jako součást pokynu COCOF a není právně závazné.

93 Během programového období 2007–2013 vydala Komise tři pokyny COCOF, které se týkaly nástrojů finančního inženýrství: COCOF (07/0018/01), COCOF (08/0002/03) a COCOF (10-0014-05).

94 Evropská komise, *Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006* (Revidovaný pokyn k nástrojům finančního inženýrství podle článku 44 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006), COCOF (10-0014-05), 10. února 2012, bod 2.6.12.

Posouzení nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn provedené Komisí řádně nezohledňuje rozdíly v typech nástrojů a skutečnou míru podpory poskytnutou konečným příjemcům

Komisí provedený odhad kumulativních nákladů na řízení ve výši 631 milionu EUR od roku 2007 je pravděpodobně podhodnocený

121

V prosinci 2015 odhadla Komise na základě údajů, které členské státy vykázaly za rok 2014, kumulativní výši nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn a došla k závěru, že od začátku programového období dosáhla tato hodnota u nástrojů EFRR a ESF nejméně 631 milionu EUR⁹⁵.

122

Podle Komise odpovídá tato částka 4,7 % příspěvků z OP na příslušné nástroje za programové období 2007–2013.

123

Nejsou-li do tohoto výpočtu zahrnuty částky, které si mezi sebou platily podílové fondy a zvláštní fondy, jež jsou jejich součástí, neboť byly již předtím zahrnuty jako příspěvky z OP do podílových fondů, pak se celková výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn zvýší na 6,2 %. Správci fondů mohou navíc účtovat i odměny za služby konečným příjemcům, je však možné, že tyto odměny Komisi nevykázali. Jelikož je tedy výpočet Komise založen pouze na dílčích údajích, skutečná čísla (ve vztahu jak k absolutním částkám hodnoty, tak k podílu příspěvků z OP) budou pravděpodobně vyšší.

Pokud jsou náklady na řízení a s ním související odměny vypočítány na základě finanční podpory poskytnuté konečným příjemcům, jsou výrazně vyšší než údaje vykázané Komisí

124

Provéřením 764 nástrojů EFRR a ESF uvedených v **tabulce 6** jsme zjistili, že kumulativní výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn představuje až 75 % finanční podpory poskytnuté konečným příjemcům, což je v ročním průměru až 16 %.

125

V případě deseti členských států, které vykázaly spolehlivé údaje vztahující se ke všem jejich 274 fondům EFRR a ESF, jsme zjistili, že kumulativní výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn se pohybuje mezi 2 % a 17 % finanční podpory poskytnuté konečným příjemcům. Roční průměr tak vychází v rozmezí 1 % a 3 %.

95 Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 29.

Mezi jednotlivými typy finančních nástrojů existovaly významné rozdíly v nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách

126

Výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn souvisí také s typem nástroje. S přihlédnutím k věrohodným údajům, které vykazala Komise, jsme dospěli k průměrným hodnotám uvedeným v **tabulce 7**. Záruční nástroje mají v průměru nejnižší procentuální podíl nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, zatímco kapitálové nástroje mají tento poměr nejvyšší.

Tabulka 7

Průměrná kumulativní výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn podle typu finančního nástroje vyjádřená jako procento kapitálového vybavení

Typ finančního nástroje	Průměrný kumulativní podíl nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn ke dni 31. prosince 2014
Půjčka	4,2 %
Záruka	2,7 %
Kapitál	11,0 %

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z roku 2015¹.

- 1 Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídicími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“.

127

Je navíc obecným pravidlem, že finanční nástroje prováděné formou podílového fondu jsou z hlediska provádění nákladnější, protože náklady na řízení a s ním související odměny musejí být hrazeny na obou úrovních (tj. na úrovni podílového fondu i zvláštního fondu). Poznamenáváme rovněž, že maximální výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn v programovém období 2007–2013 není závislá na rozsahu investic provedených z finančního nástroje, protože jsou hrazeny jako určité procento příspěvku z OP (viz bod 108).

Pokud náklady na řízení a s ním související odměny vycházejí z poskytnuté finanční podpory, jsou v případě nástrojů EFRR a ESF výrazně vyšší než v případě centrálně řízených finančních nástrojů či investičních fondů v soukromém sektoru

128

Naše analýza rovněž ukázala, že pokud se průměrná výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn porovná s finanční podporou poskytnutou konečným příjemcům do konce roku 2014, je v případě centrálně řízených finančních nástrojů či investičních fondů v soukromém sektoru výrazně nižší než v případě nástrojů EFRR a ESF:

- o kumulativní výše provozních nákladů, které si od zahájení své činnosti v roce 2011 účtuje EEEF, činí přibližně 5 % celkového objemu investovaných prostředků. Roční náklady tak dosahují 1,2 %,
- o v případě EPMF (úhrnně za nástroje půjček a záruční nástroje) činí podle odhadu Komise průměrné roční náklady hrazené z rozpočtu EU nanejvýš 0,5 % až 0,7 % kapitálového vybavení⁹⁶. To odpovídá ročním nákladům 0,2% z částky záruk poskytnutých z EPMF konečným příjemcům.

129

Naše analýza rovněž ukázala, že dokonce i náklady EIB a EIF na řízení a s ním související odměny jsou v případě nástrojů EFRR obecně vyšší než náklady a odměny, které si účtují, když vykonávají správu fondů v případě nástrojů v rámci centralizovaného řízení.

130

Za dvou studií, které se zabývají odměňováním správců investičních fondů v soukromém sektoru a které byly zveřejněny v roce 2015, jsme zjistili, že průměrná roční výše odměny za řízení se u všech typů fondů (kromě fondů podílových) pohybuje v rozmezí 0,6 % až 1 %⁹⁷. Z obou studií také vyplývá, že odměny za řízení se v minulých letech snížily. Další studie z roku 2013 uvádí, že roční výše odměn za řízení fondů rizikového kapitálu se pohybuje v rozmezí 2,0 % až 2,5 %⁹⁸.

131

Z naší analýzy rovněž plyne, že v účtovaných nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách existují mezi jednotlivými nástroji EFRR a ESF významné rozdíly. Na základě dostupných informací o skutečných nákladech na provádění jednotlivých finančních nástrojů EFRR a ESF není Komise schopna posoudit, zda jsou tyto rozdíly v nákladech odůvodněné. Podobné připomínky jsme vyjádřili již v jiné zvláštní zprávě⁹⁹.

96 Viz zvláštní zpráva č. 8/2015, bod 63.

97 Lane Clark & Peacock, *Investment management fee survey* (Průzkum odměn za správu investic), 2015 a Morningstar, *Fee Study: Investors Are Driving Expense Ratios Down* (Studie o odměnách: investoři tlačí na snížení míry výdajů), 2015.

98 KfW, *Economic Research* č. 18, *You get what you pay for – The remuneration structure of VC funds and its consequences* (Co si kdo zaplatí, to má – Struktura odměňování ve fondech rizikového kapitálu a její důsledky), 7. března 2013.

99 Viz zvláštní zpráva č. 8/2015, body 62 a 72.

Vykazování nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn ze strany členských států bylo omezené

Jen asi 60 % všech nástrojů EFRR a ESF poskytuje Komisi informace o svých nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách

132

V roce 2011 Komise stanovila členským státům povinnost podávat výroční zprávu o nástrojích podléhajících sdílenému řízení¹⁰⁰. Řídící orgány musely tyto informace vykazat poprvé ve svých zprávách za rok 2011. Součástí údajů, které Komise požadovala, byly mimo jiné informace vztahující se k nákladům na řízení a s ním souvisejícím odměnám, které byly pro řídící orgány EFRR a ESF nepovinné. Za rok 2014 byly údaje o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách poskytnuty v případě nástrojů představujících pouhých 63 % celkového objemu plateb z operačních programů EFRR a ESF na finanční nástroje (oproti 50 % v roce 2013)¹⁰¹.

133

Kromě toho je třeba podotknout, že jako náklady na řízení a s ním související odměny musí být vykazovány pouze uhrazené částky. Existují nicméně i případy, kdy náklady a nároky na odměny sice vzniknou, ale nejsou dosud vyrovnány. Fakticky tak nejsou předmětem vykazování, což narušuje jeho úplnost a přispívá k tomu, že Komisi jsou vykazovány nižší náklady na řízení a s ním související odměny, než jaké skutečně jsou.

Je problém řešen v programovém období 2014–2020?

Ve vztahu k nákladům na řízení a s ním souvisejícím odměnám byla pro programové období 2014–2020 přijata řada opatření.

100 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1310/2011 ze dne 13. prosince 2011, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, pokud jde o návratnou pomoc, finanční inženýrství a některá ustanovení týkající se výkazu výdajů (Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 1).

101 Evropská komise, „Shrnutí údajů o pokroku ve financování a provádění nástrojů finančního inženýrství vykázaných řídícími orgány v souladu s čl. 67 odst. 2 písm. j) nařízení (ES) č. 1083/2006, programové období 2007–2013, stav k 31. prosinci 2014“, s. 27.

Lhůty pro podávání zpráv byly pro členské státy zkráceny a pro Komisi prodlouženy

134

V programovém období 2014–2020 jsou členské státy povinny předkládat Komisi zprávu o provádění finančních nástrojů jako součást své výroční zprávy o provádění. To znamená, že údaje se vykazují o jeden měsíc dříve (do 31. května, a nikoli 30. června, jak tomu bylo v předchozím období, když vykazování nebylo součástí výroční zprávy o provádění; v letech 2017 a 2019 zůstává lhůta 30. června)¹⁰². Navíc období, v němž Komise přezkoumává údaje poskytnuté členskými státy, bylo stanoveno na šest měsíců. To znamená, že lhůta Komise pro předložení konsolidované zprávy o provádění finančních nástrojů byla kromě let 2017 a 2019 změněna z 1. října na 30. listopadu. Ve výsledku tak vznikne situace, kdy důležité informace o provádění finančních nástrojů budou mít orgány příslušné k udělení absolutoria k dispozici ještě později než doposud.

Řídící orgány mají povinnost vykazovat Komisi náklady na řízení a s ním související odměny

135

V období 2014–2020 mají řídicí orgány povinnost uveřejňovat náklady na řízení finančních nástrojů a s ním související odměny jako součást přílohy výroční zprávy o provádění¹⁰³. Jedná se o významné zlepšení, které Komisi v příštích letech umožní mnohem lépe analyzovat a mít pod dohledem náklady na provádění finančních nástrojů.

Snížení maximálních částek nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn rozlišených podle typu finančních nástrojů

136

Co se týče maximálních částek nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, zaznamenali jsme proti programovému období 2007–2013 dva hlavní rozdíly. Zaprvé se maximální výše odměny pro správce fondu začala rozlišovat podle typu finančního nástroje¹⁰⁴ (viz **tabulka 8**).

102 Čl. 46 odst. 1 a čl. 111 nařízení o společných ustanoveních.

103 Čl. 46 odst. 2e nařízení (EU) č. 1303/2013.

104 Článek 13 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014.

Tabulka 8

Maximální částky nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn u různých typů finančních nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení (programové období 2014–2020)

	Maximální částky	Základní roční odměna	Roční odměna podle výkonnosti
Podílový fond	7 %	3 % během prvních 12 měsíců	0,5 %
		1 % během dalších 12 měsíců	0,5 %
		0,5 % v následujících letech	0,5 %
Půjčky	8 %	0,5 %	1 %
Záruky	10 %	0,5 %	1,5 %
Kapitál	20 %	2,5 % během prvních 24 měsíců ¹	2,5 %
		1 % v následujících letech ²	2,5 %
Mikroúvěry	10 %	0,5 %	1,5 %
Jiné	6 %	0,5 %	0,5 %

- 1 Týká se období po podepsání dohody o financování. Vyšší sazbu lze použít pouze v tomto období, fakticky však pouze od doby skutečného vložení programových příspěvků do podílového fondu.
- 2 V případě kapitálu je základní odměna vázána na částky poskytnuté na tento finanční nástroj.

Zdroj: Evropská komise, „Pokyny pro členské státy k čl. 42 odst. 1 písm. d) nařízení o společných ustanoveních – Způsobilé náklady na řízení a s ním související odměny“ (EGESIF_15-0021-01), s. 8.

137

Zadruhé se maximální částky (určované nyní spíše na kumulativní nežli roční bázi) výrazně snížily oproti maximálním částkám použitelným v programovém období 2007–2013. Celkově považujeme snížení maximálních částek omezujících kumulativní výši odměny správce fondu za zlepšení, Komise nicméně způsob stanovení těchto maximálních částek neodůvodnila. Z naší analýzy skutečných údajů vykázaných za programové období 2007–2013 až do současnosti vyplývá, že v praxi se uplatňují nižší procentuální sazby (viz bod 120).

Výkonnostní složky odměňování správce fondu mají pouze omezený motivační účinek

138

Pro období 2014–2020 nařízení o společných ustanoveních rovněž stanoví, že výkonnost správce fondu by měla sloužit jako kritérium pro stanovení výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn. Jedná se především o to, že veškeré náklady na řízení a s ním související odměny, mají-li být při uzávěrce uznány jako způsobilé, musejí vycházet z metodiky výpočtu založené na výkonnosti (viz též **tabulka 6**)¹⁰⁵.

139

Podrobnější ustanovení týkající se výkonnostních kritérií, jimiž se řídí stanovení výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, a použitelných maximálních částek obsahuje akt v přenesené pravomoci¹⁰⁶.

140

Podle pokynů Komise k investicím v rámci rizikového financování¹⁰⁷ musí být navíc tato výkonnostní složka odměny významná a musí být koncipována tak, aby odměňovala dosažení konkrétních, předem stanovených cílů a finanční výkonnost správce fondu. Finanční výkonnost by se měla měřit nejen podle úspěšného vyplácení počátečního kapitálového vybavení či množství získaného soukromého kapitálu, ale i na základě skutečných výnosů z investic.

141

Konstatujeme nicméně, že tyto nové výkonnostní složky hrají při stanovování celkové výše odměny správce fondu, která se hradí z rozpočtu EU, druhotnou roli, a to z následujících důvodů:

- s ohledem na obvyklou dobu trvání podílového nebo zvláštního fondu jsou maximální částky stanovené v aktu Komise v přenesené pravomoci zpravidla snadno dosažitelné i bez výkonnostní složky odměňování. Vysoce výkonný správce fondu proto dosáhne maximální výše odměny v některé z dřívějších fází než méně výkonný správce fondu a od té doby pak již nebude placen za své služby,
- není stanoveno žádné penále za nedostatečnou výkonnost, což by byl způsob, jak zajistit, aby správce fondu nesl část finančních ztrát, které danému finančnímu nástroji mohou vzniknout. Ve skutečnosti však může i správce fondu, který bude dosahovat záporného výnosu, získat na základě současného systému odměňování maximální odměnu,

105 Bod odůvodnění 123 a článek 42 nařízení o společných ustanoveních.

106 Články 12, 13 a 14 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014.

107 Evropská komise, „Pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování“, bod 3.6.1.

- o regulační rámec neukládá řídicímu orgánu, aby předem stanovil minimální referenční úroveň výkonnosti (či požadovanou míru návratnosti), jejíž dosažení by bylo pro správce fondu podmínkou získání výkonnostní části odměny.

Celkově se proto domníváme, že výkonnostní část odměny správce fondu spolufinancovaná z rozpočtu EU má v současnosti jen velmi omezený motivační účinek a měla by být přehodnocena.

Náklady na řízení a s ním související odměny představují další položku vedle administrativních nákladů spojených s prováděním operačních programů EFRR a ESF

142

Řízení, kontrola, monitorování a hodnocení operačních programů EFRR a ESF, to vše je spojeno s určitými náklady: součástí těchto administrativních nákladů vnitrostátních orgánů jsou odměny pro zaměstnance, provozní náklady (jako je cestovné či náklady na školení) a náklady související s informačními a komunikačními činnostmi. Členské státy mají možnost využívat ke krytí těchto administrativních nákladů technickou pomoc poskytovanou v rámci operačních programů EFRR a ESF¹⁰⁸.

143

V programovém období 2007–2013 mohla technická pomoc dosahovat až 4 % celkového objemu financování určitého operačního programu EFRR či ESF¹⁰⁹. V programovém období 2014–2020 zůstala tato její výše zachována. Stanovena byla na základě studie, kterou si Komise nechala vypracovat v roce 2010 pro účely svého posouzení dopadů pro programové období 2014–2020¹¹⁰. Komise na základě této studie odhaduje, že v průběhu celého období mohou členské státy na technickou pomoc utratit až 13,6 miliardy EUR.

144

Během programového období 2014–2020 však bude výrazně větší část rozpočtu EFRR a ESF plněna prostřednictvím finančních nástrojů (viz bod 21). To předpokládá, že na grantově financované činnosti operačních programů EFRR a ESF bude k dispozici srovnatelně více peněz na technickou pomoc, protože hlavní část administrativní činnosti v rámci finančních nástrojů vykonává správce fondu. V případě těchto činností účtují náklady na řízení a s ním související odměny přímo správci fondu operačním programům (nebo konečným příjemcům). Větší podíl financování prostřednictvím finančních nástrojů tak zároveň nepřímě zvyšuje celkové administrativní náklady rozpočtu EU, protože vede k rozšíření technické pomoci poskytované členskými státy z rozpočtu EU na podporu zbývajících činností financovaných z grantů.

108 Článek 45 obecného nařízení.

109 Článek 46 obecného nařízení.

110 SEK(2011) 1141 v konečném znění ze dne 6. října 2011 (viz také zvláštní zpráva č. 8/2015, bod 56; zvláštní zpráva č. 16/2013, body 74 až 75).

145

Upozorňujeme rovněž na to, že v programovém období 2007–2013 neměly vnitrostátní orgány veřejné správy žádnou povinnost podrobně vykazovat, jakým způsobem byla technická pomoc využita¹¹¹. Už v jedné z předchozích zpráv jsme poukázali na to, že Komise nemá k dispozici žádné srovnatelné informace o skutečné výši administrativních nákladů jednotlivých členských států, operačních programů či mechanismů financování (tj. grantů či finančních nástrojů)¹¹². Lze tak jen obtížně posoudit, zda je míra technické pomoci s ohledem na skutečné náklady členských států na provádění operačních programů EFRR a ESF oprávněná.

146

Zůstáváme proto u svého předchozího doporučení, že by Komise měla provést srovnávací analýzu nákladů na provádění grantů a finančních nástrojů (v rámci centralizovaného i sdíleného řízení) v programovém období 2014–2020 s cílem zjistit jejich skutečnou výši¹¹³. Informace tohoto druhu by byly obzvláště užitečné v souvislosti s přípravou legislativních návrhů pro období po roce 2020.

111 Evropská komise, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007–2013 programme period* (Spolufinancování platů, bonusů a příplatků z prostředků strukturálních fondů v programovém období 2007–2013), závěrečná zpráva, 2014.

112 Viz zvláštní zpráva č. 5/2015, body 58 a 71.

113 Viz zvláštní zpráva č. 8/2015, body 57, 63–64, 71–72 a doporučení 4.

147

Obecně lze konstatovat, že finanční podpora poskytovaná konečným příjemcům prostřednictvím finančních nástrojů nabízí oproti grantům značné výhody, protože každé euro vynaložené v rámci financování prostřednictvím finančních nástrojů může být v zásadě použito více než jednou. Skutečnost, že půjčky musí být splaceny, záruky musí být uvolněny a kapitálové investice vráceny, by měla mít v zásadě také dopad na chování konečných příjemců, a vést tak k lepšímu využívání veřejných prostředků a snížení pravděpodobnosti, že koneční příjemci se stanou závislími na veřejné podpoře.

148

V rámci tohoto auditu byla nicméně zjištěna řada významných problémů, které v programovém období 2007–2013 omezovaly efektivnost finančních nástrojů jako mechanismu plnění rozpočtu EU:

- o značný počet finančních nástrojů EFRR a ESF byl naddimenzovaný a ještě na konci roku 2014 měly finanční nástroje značné problémy s vyplácením prostředků tvořících jejich kapitálové vybavení (ze všech těchto prostředků, které byly vyplaceny z OP na jednotlivé finanční nástroje, bylo využito v průměru 57 %). K nadměrné výši vstupních příspěvků na jejich kapitálové vybavení přispěl i záměr členských států zamezit tomu, aby v průběhu programového období 2007–2013 docházelo k rušení závazků,
- o pokud jde o přilákání soukromého kapitálu, nebyly finanční nástroje celkově úspěšné, a to ani v rámci sdíleného, ani v rámci centralizovaného řízení,
- o v poskytování revolvingové finanční podpory byl dosud úspěšný jen omezený počet finančních nástrojů EFRR a ESF,
- o ve srovnání s finanční podporou vyplacenou konečným příjemcům vykazovaly finanční nástroje EFRR a ESF vysokou úroveň nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn a tyto náklady a odměny se jevíly také jako výrazně vyšší, než je tomu v případě centrálně řízených nástrojů či investičních fondů v soukromém sektoru.

149

Zároveň jsme ovšem zaznamenali také určitá zlepšení právního rámce pro programové období 2014–2020, která se týkají finančních nástrojů a která vycházejí z poznatků získaných během programového období 2007–2013, ale některé problémy přetrvávají. Naše hlavní závěry za programová období 2007–2013 a 2014–2020 jsou předloženy v souladu s osnovou této zprávy společně s našimi doporučeními.

Odpovídaly finanční nástroje svou velikostí potřebám trhu?

150

Domníváme se, že významný počet finančních nástrojů byl obecně naddimenzovaný. Z toho lze usuzovat, že řídicí orgány před přidělováním prostředků z operačních programů EFRR a ESF na finanční nástroje někdy náležitým způsobem neposoudily potřeby trhu. Výsledkem bylo to, že vznikly finanční nástroje s nadměrným kapitálovým vybavením a v návaznosti na to pak s nízkou mírou vyplacení plateb. K jejich nadměrnému kapitálovému vybavení přispěl i záměr členských států obcházet pravidlo $n+2$.

Zavedení povinnosti provádět předběžná posouzení, která se v programovém období 2014–2020 vztahuje na finanční nástroje spravované jak v rámci sdíleného, tak centralizovaného řízení, přispěje k tomu, aby kapitálové vybavení finančních nástrojů nebylo ve větším měřítku naddimenzované. Úspěch předběžného posouzení bude nicméně záviset na tom, zda bude vycházet z rozumných předpokladů a analýz. Problém nadměrného kapitálového vybavení má v případě nástrojů spravovaných formou sdíleného řízení řešit také přístup založený na rozfázování plateb (který váže platby z rozpočtu EU na vyplacení plateb konečným příjemcům). Nařízení o společných ustanoveních navíc počítá i s možností, že v případech, kdy se změní hospodářské či tržní prostředí, bude prováděn pravidelný přezkum příslušného předběžného posouzení, byť se tato možnost netýká nástrojů řízených centrálně. U většiny, avšak nikoli všech centrálně řízených finančních nástrojů se provádí přezkum v polovině období (který by se těmito aspekty mohl zabývat). A konečně ani v jednom z obou případů se nepočítá s nezávislým přezkoumáváním předběžných posouzení.

151

Regionální zaměření finančních nástrojů přispělo k tomu, že členské státy zřizovaly v programovém období 2007–2013 velké množství malých finančních nástrojů. Tyto jednotlivé zvláštní fondy EFRR a ESF neměly velikost, která se v odvětví fondů považuje za vhodnou pro jejich efektivní provozování (viz body 27–61).

Doporučení 1

Co se týče předběžného posuzování finančních nástrojů:

- a) systematickou součástí Komise prováděného předběžného posouzení centrálně řízených nástrojů by měla být analýza dosud vyvozených ponaučení;

Cílové datum provedení: vždy, když je zřízen nový nástroj.

- b) kromě vyvozených ponaučení by Komise také měla posoudit účinek významných socio-ekonomických změn na základní principy daného nástroje a na odpovídající příspěvek požadovaný z rozpočtu EU v rámci přezkumu jednotlivých centrálně řízených finančních nástrojů v polovině období.

Cílové datum provedení: jakmile budou provedeny přezkumy v polovině období.

Doporučení 2

Komise a členské státy by měly optimalizovat velikost zvláštních fondů EFRR a ESF, aby v případech, kdy je to možné, využily výhody významných úspor nákladů na provozování těchto fondů. Komise by měla členským státům poskytnout doplňující pokyny, ve kterých vysvětlí, jak mají být takovéto finanční nástroje v rámci členských států nebo na úrovni Unie (kde je přímo nebo nepřímo spravuje Komise) zřizovány.

Cílové datum provedení: do konce roku 2016 (pro Komisi), při zřizování finančních nástrojů (pro členské státy).

Podařilo se finančním nástrojům přilákat soukromý kapitál?

152

Zjistili jsme, že Komise a členské státy měly v programovém období 2007–2013 se získáváním soukromých investorů pro finanční nástroje spravované jak v rámci sdíleného, tak centralizovaného řízení značné obtíže. Zejména preferenční zacházení se soukromými investory, kteří by mohli investovat do finančních nástrojů, nepřineslo úspěchy v podobě přilákání významnějšího objemu dodatečného financování. Domníváme se navíc, že způsob, kterým Komise měří pákový účinek finančních nástrojů, patřičně nezohledňuje rozsah mobilizace dalších zdrojů na základě veřejného financování z rozpočtu EU. Členské státy navíc nemají povinnost poskytovat Komisi informace o soukromých příspěvcích na kapitálové vybavení nástrojů EFRR a ESF.

153

V této fázi se zdá být nepravděpodobné, že se v programovém období 2014–2020 podaří prostřednictvím operačních programů nebo v podobě dodatečných příspěvků přilákat významný objem soukromého kapitálu. Pokyny vydané Komisí v dubnu 2014 nečerpají dostatečně z osvědčených postupů zaznamenaných v programovém období 2007–2013, které se týkají toho, jak nejlépe uplatnit ustanovení o preferenčním zacházení k získání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejný sektor musel nést nadměrné riziko.

154

Využívání předběžných daňových dohod pro finanční nástroje v programovém období 2014–2020, což může za určitých podmínek vést k vyhýbání se daňovým povinnostem, by mířilo proti vlastní politice Komise v tomto ohledu (viz body 62–91).

Doporučení 3

Komise by měla ve finančním nařízení (a následně i v odvětvových nařízeních) doplnit definici pákového efektu finančních nástrojů, která by byla použitelná ve všech oblastech rozpočtu EU, která by jasně rozlišovala mezi pákovým efektem soukromých a vnitrostátních veřejných příspěvků v rámci OP anebo dodatečných soukromých nebo veřejných kapitálových příspěvků a která by zohledňovala typ příslušného nástroje. Tato definice by měla případně s přihlédnutím k pokynům OECD v této věci jasně vymezit, jakým způsobem se stanovuje výše prostředků mobilizovaných díky příspěvku z EU nebo z vnitrostátních veřejných zdrojů.

Cílové datum provedení: v rámci revize finančního nařízení a v případě odvětvového nařízení v rámci přezkumu v polovině období.

Doporučení 4

Co se týče finančních nástrojů EFRR a ESF v programovém období 2007–2013, měla by Komise zajistit, aby členské státy dodávaly úplné a spolehlivé údaje o soukromých příspěvcích na jejich kapitálové vybavení, ať už prostřednictvím operačních programů, nebo formou dodatečných příspěvků.

Cílové datum provedení: do konce roku 2017.

Doporučení 5

Pokud jde o finanční nástroje EFRR a ESF, Komise by měla členským státům poskytnout doplňující pokyny, ve kterých ukáže, jak lze ustanovení o preferenčním zacházení nejlépe využívat k získání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejní poskytovatelé prostředků na kapitálové vybavení finančních nástrojů museli nést nadměrné riziko.

Cílové datum provedení: do konce roku 2016.

Doporučení 6

Co se týče centrálně řízených finančních nástrojů, v příslušných právních předpisech, jimiž se jednotlivé nástroje řídí, by měly být definovány obecné zásady sdílení rizik, které mohou mít dopad na rozpočet EU.

Cílové datum provedení: při předkládání návrhů na zřízení nových nebo revizi stávajících finančních nástrojů.

Doporučení 7

U všech finančních nástrojů financovaných z rozpočtu EU v programovém období 2014–2020 by Komise měla zajistit, aby členské státy, Komise sama i skupina EIB zaváděly pouze takové struktury, které jsou v souladu s jejími vlastními doporučeními a opatřeními v oblasti daňové politiky.

Cílové datum provedení: do konce roku 2016.

Poskytovaly finanční nástroje revolvingovou finanční podporu?

155

U převážné většiny nástrojů EFRR a ESF se do konce roku 2014 žádný významnější revolvingový efekt jejich prostředků nedostavil. Příčinou toho byla zpoždění, která vznikla během provádění a která v programovém období 2007–2013 přispěla k potížím s vyplácením všech prostředků z kapitálového vybavení finančních nástrojů EFRR a ESF. Skončení období způsobilosti muselo být přesunuto z prosince 2015 na březen 2017, aby se zvýšila pravděpodobnost, že většina finančních nástrojů alespoň jednou vyplatí své počáteční prostředky. Po uzavěrce v březnu 2017 budou o provádění finančních nástrojů rozhodovat podle svého uvážení členské státy a uvidí se, do jaké míry se podaří nějakého revolvingového efektu dosáhnout.

156

Ustanovení, která jsou součástí právního základu, v programovém období 2014–2020 omezují riziko zřizování nástrojů s nadměrným kapitálovým vybavením, a pomáhají tak zvýšit pravděpodobnost, že revolvingového efektu bude dosaženo. To ovšem předpokládá, že z nedostatků zjištěných během programového období 2007–2013 bude vyvozeno ponaučení a že řídicí orgány budou schopny realističtěji stanovit, do jaké míry mohou být ESI fondy prováděny prostřednictvím finančních nástrojů.

157

Efektivnějšímu zřizování nástrojů by měly napomoci i některé další provedené změny, došli jsme nicméně k názoru, že dva konkrétní aspekty vyžadují vydání doplňujících pokynů (viz body 92–105).

Doporučení 8

Komise by měla přijmout vhodná opatření, aby v programovém období 2014–2020 členské státy zachovaly revolvingový charakter fondů během stanoveného osmiletého období po skončení období způsobilosti. Docílit toho lze tím, že dohoda o financování bude povinně obsahovat výslovné ustanovení o tom, že financování bude používáno k zamýšleným účelům.

Cílové datum provedení: do konce roku 2016.

Doporučení 9

Komise by měla vydat pokyny ohledně ustanovení, která umožňují, aby finanční nástroje bylo možné používat i v následujícím programovém období, a to zejména s ohledem na případy, kdy jsou správci fondů vybíráni na základě veřejného zadávacího řízení.

Cílové datum provedení: do konce roku 2016.

Osvědčily se finanční nástroje jako nákladově efektivní metoda plnění rozpočtu EU?

158

Zjistili jsme, že významný podíl počátečního kapitálového vybavení finančních nástrojů EFRR a ESF byl vynaložen na úhradu nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn. Ve srovnání s finanční podporou skutečně poskytnutou konečným příjemcům byla navíc výše těchto odměn výrazně vyšší, než je tomu v případě centrálně řízených nástrojů či investičních fondů v soukromém sektoru. Vzhledem k tomu, jak vysoké byly tyto odměny na konci roku 2014, hrozí vážné riziko, že velký počet nástrojů EFRR a ESF překročí maximální částky, které pro náklady na řízení a s ním související odměny stanoví právní základ pro období 2007–2013. Vysoké náklady na řízení a s ním související odměny mohou poukazovat na hlubší problém, který spočívá ve způsobu, jakým byl tento mechanismus financování během programového období 2007–2013 prováděn.

Náklady na řízení a s ním související odměny, které vzniknou a budou uhrazeny do 31. března 2017, mohou být vykázány jako způsobilé náklady programu EFRR a ESF, v jehož rámci byl daný finanční nástroj zřízen. V nařízení se uvádí, že tyto maximální hodnoty výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn se týkají „kapitálu vloženého [do nástrojů] z operačního programu“.

Podle Komise se maximální hodnoty stanovené v článku 43 prováděcího nařízení vztahují na celkový kapitálový příspěvek na finanční nástroj, a nikoli na skutečný příspěvek použitý na finanční podporu konečným příjemcům. Podle našeho názoru by se měla ustanovení o maximálních hodnotách výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn v nařízení interpretovat při uzávěrce tak, že se vztahují na skutečně využitě prostředky kapitálového vybavení, které byly na finanční nástroj poskytnuty z OP, tj. prostředky, který sloužily k vyplacení finanční podpory konečným příjemcům. Správci fondu by neměli být odměňováni za nevyužívání kapitálového vybavení daného nástroje.

159

Komise nemá ucelený přehled o nákladech na provádění finančních nástrojů EFRR a ESF ani o tom, jak je výše nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn stanovována a zda jsou tyto náklady a odměny oprávněné. Stejně tak nemá Komise ani informace o celkových administrativních nákladech jednotlivých členských států na provádění ESI fondů v programovém období 2014–2020 a o tom, jak se mění v závislosti na způsobu využívání alternativních mechanismů financování (tj. grantů či vratné finanční podpory, poskytované hlavně prostřednictvím finančních nástrojů).

Závěry a doporučení

160

Poukazujeme rovněž na skutečnost, že náklady na řízení a s ním související odměny představují další položku vedle obecných administrativních nákladů operačních programů EFRR a ESF. Náklady na řízení se vyplácejí z počátečního kapitálového vybavení nástrojů, a omezují tak objem financování z rozpočtu EU, které je dostupné konečným příjemcům.

161

V programovém období 2014–2020 byly členským státům zkráceny lhůty pro podávání zpráv, neboť podávání zpráv o finančních nástrojích je nyní součástí výroční zprávy o provádění. S výjimkou let 2017 a 2019 se tato zpráva Komisi předkládá o jeden měsíc dříve než předchozí zprávy o finančních nástrojích. Zároveň byla lhůta, během níž musí Komise předložit svou zprávu orgánům příslušným k udělení absolutoria, stanovena na šest měsíců. Pro srovnání, během programového období 2007–2013 měla Komise na to, aby údaje ověřila a předložila svou konsolidovanou zprávu o provádění finančních nástrojů, tři měsíce. To znamená, že příslušné informace o provádění finančních nástrojů a souvisejících nákladech jsou k dispozici ještě později než v předchozím období.

162

Co se týče nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, příslušné právní předpisy se výrazně zlepšily a stanoví nyní horní hranice kumulativních částek, které jsou nižší než ty, jež platily v programovém období 2007–2013. Výkonnostní složky se v nich ale zatím příliš neprojevují a Komise musí blíže upřesnit, jakým způsobem mají řídicí orgány těchto ustanovení využívat při sjednávání dohod o financování (viz body 106–145).

Doporučení 10

Vzhledem k blížící se uzávěrce programového období 2007–2013 by Komise měla:

- a) zajistit, aby jí členské státy poskytly úplné informace o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách, které vznikly a jsou zaplacený do března 2017;

Cílové datum provedení: do konce roku 2017.

- b) jasně stanovit, že maximální částky nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn mají být použity na skutečně použité kapitálové vybavení daného finančního nástroje, tj. na příspěvek z OP, který byl použit jako finanční podpora konečným příjemcům.

Cílové datum provedení: do konce března 2017.

Doporučení 11

Co se týče odměňování správců fondů na základě výkonnosti v programovém období 2014–2020,

- a) Komise by měla předložit legislativní návrh s cílem revidovat stávající ustanovení nařízení o společných ustanoveních, aby se posílil motivační účinek těchto mechanismů;

Cílové datum provedení: do konce roku 2016.

- b) Řídící orgány členských států by měly při sjednávání dohod o financování co nejvíce využívat stávající výkonnostní složky odměňování správců fondů. To by mohlo doprovázet dobrovolné používání doplňujících prvků.

Cílové datum provedení: neprodleně.

Doporučení 12

Komise by měla provést srovnávací analýzu nákladů na provádění grantů a vratné finanční podpory, poskytované hlavně prostřednictvím finančních nástrojů, v období 2014–2020 s cílem zjistit jejich skutečnou výši. Informace tohoto druhu by byly obzvláště užitečné v souvislosti s přípravou legislativních návrhů pro období po roce 2020 a stanovením přiměřeného rozsahu technické pomoci.

Cílové datum provedení: do konce roku 2017.

163

V programovém období 2014–2020 bude také velmi důležité, aby Komise a EIB účinným způsobem koordinovaly využívání finančních nástrojů v rámci sdíleného i centralizovaného řízení, které jsou financovány z rozpočtu EU, s Evropským fondem pro strategické investice (EFSl), známým též pod názvem „Junckerův plán“. Pouze tehdy budou moci finanční nástroje financované z rozpočtu EU co nejúčinněji přispívat k nanejvýš potřebným investicím do infrastruktury v EU.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Henri GRETHEN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 1. června 2016.

Za Účetní dvůr



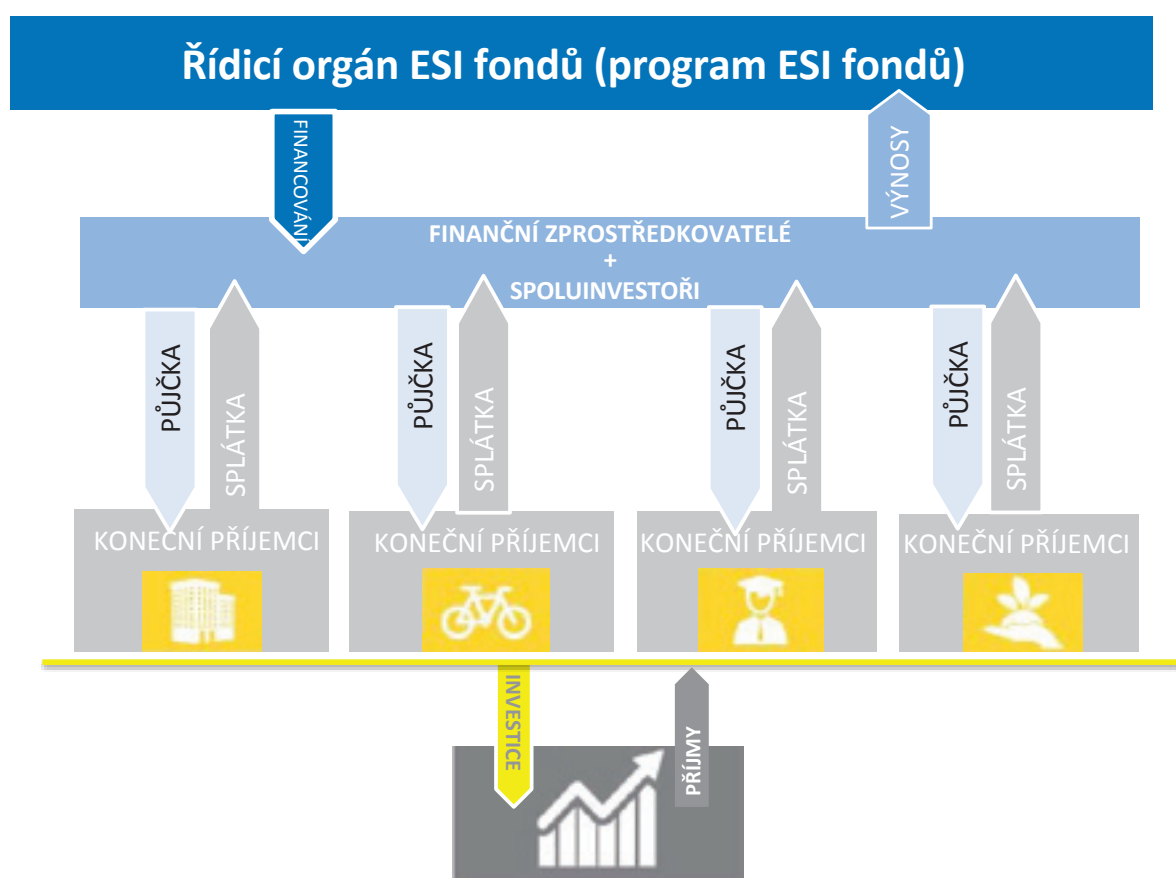
předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Finanční nástroje podléhající sdílenému řízení a způsob jejich fungování (programové období 2014–2020)

a) Nástroje půjček

Jak to funguje?

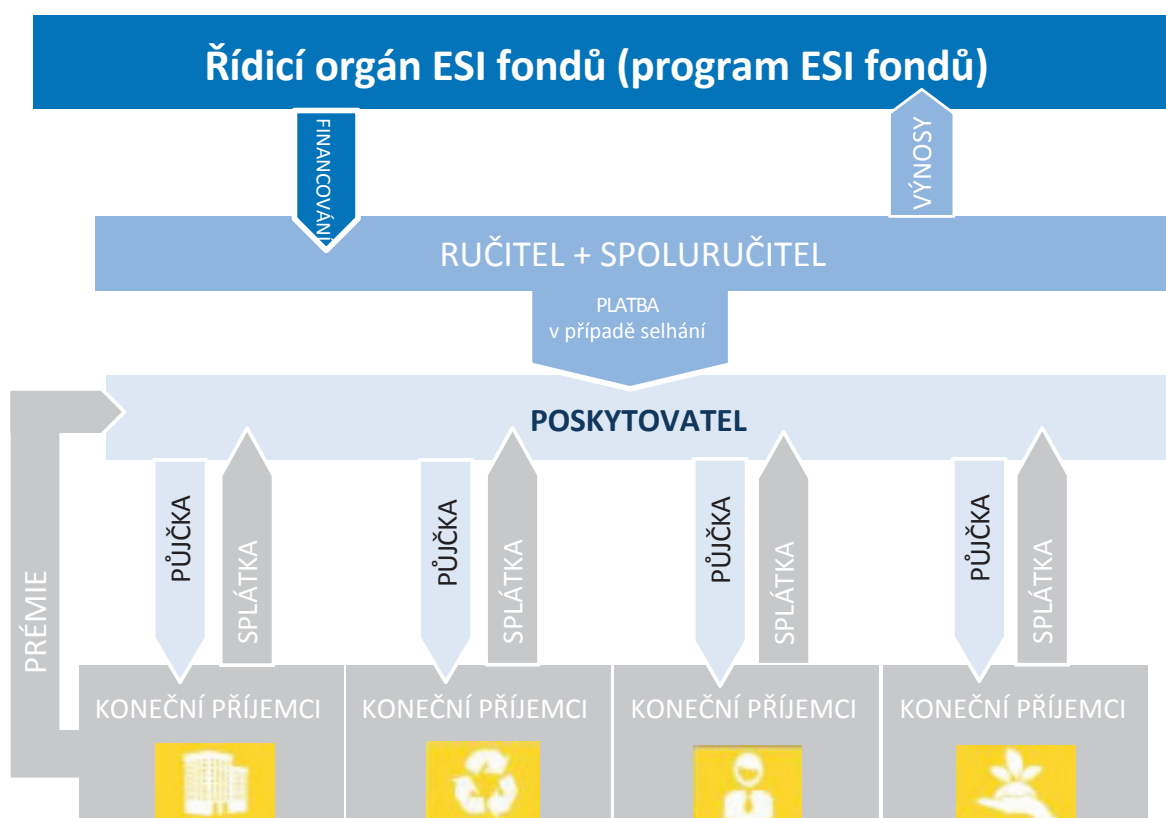


Zdroj: Evropská komise, EIB, *FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity* (FI Compass – Produkty finančních nástrojů. Půjčky, záruky, kapitál a kvazikapitál), s. 5.

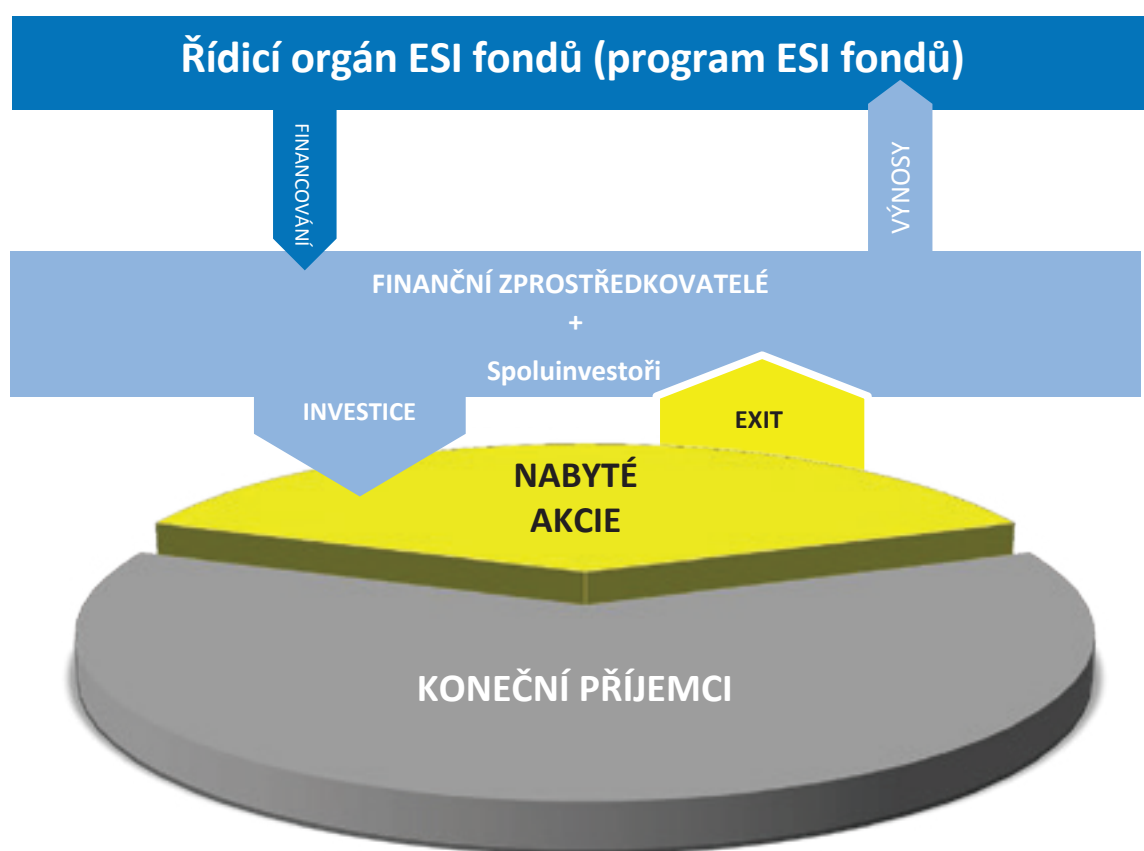
Finanční nástroje podléhající sdílenému řízení a způsob jejich fungování (programové období 2014–2020)

b) Záruční nástroje

Jak to funguje?



Zdroj: Evropská komise, EIB, *FI Compass – Financial Instrument products Loans, guarantees, equity and quasi-equity* (FI Compass – Produkty finančních nástrojů. Půjčky, záruky, kapitál a kvazikapitál), s. 9.

Finanční nástroje podléhající sdílenému řízení a způsob jejich fungování (programové období 2014–2020)**c) Kapitálové (či kvazikapitálové) nástroje****Jak to funguje?**

Zdroj: Evropská komise, EIB, *FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity* (FI Compass – Produkty finančních nástrojů. Půjčky, záruky, kapitál a kvazikapitál), s. 14.

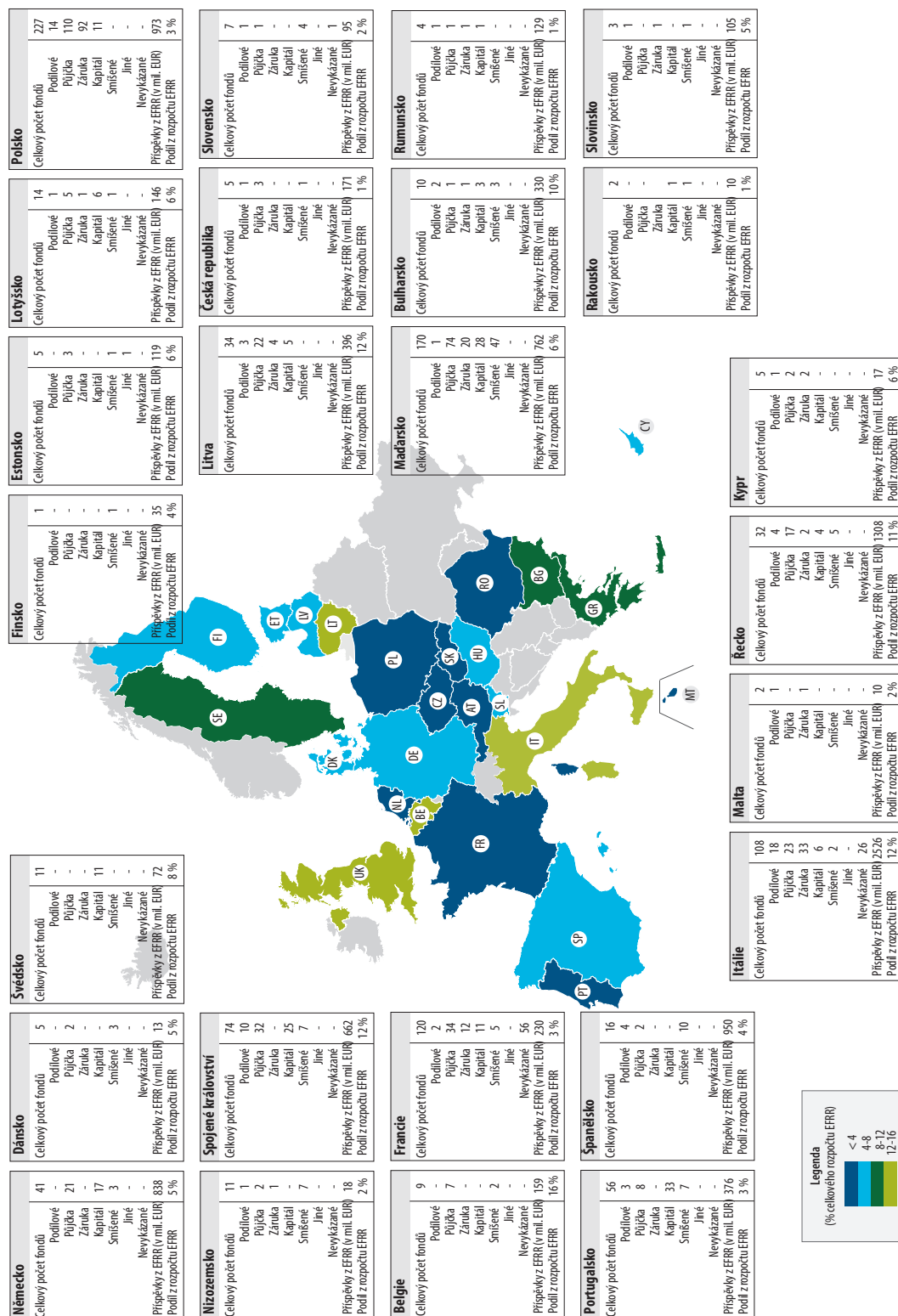
Definice pojmu „finanční nástroje“ v právním základu (programové období 2014–2020 a 2007–2013)

	Regionální politika (EFRR a ESF)	Sociální politika (EaSI)	Dopravní a energetická politika (CEF)
2014–2020	<p>Definici finančních nástrojů uvádí finanční nařízení, a tato definice tudíž platí pro všechny rozpočtové oblasti:</p> <p>Článek 2</p> <p>„p) ‚finančními nástroji‘ [se rozumí] opatření finanční podpory Unie poskytovaná z rozpočtu na doplňkovém základě a zaměřená na plnění jednoho nebo více konkrétních politických cílů Unie. Tyto nástroje mohou mít formu kapitálových či kvazikapitálových investic, půjček nebo záruk anebo jiných nástrojů ke sdílení rizik a tam, kde je to vhodné, mohou být spojeny s granty;“</p>		
	<p>Žádná odvětvová definice neexistuje.</p> <p>Nařízení o společných ustanoveních, přímo odkazuje na definici, kterou uvádí finanční nařízení.</p>	<p>Přestože finanční nařízení obsahuje společnou definici, nařízení o programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) odkazuje na pojem „půjčky“, „záruky“, „kapitálové“ a „kvazikapitálové nástroje“.</p>	<p>Přestože finanční nařízení obsahuje společnou definici, nařízení, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy (CEF), odkazuje na tyto pojmy: „kapitálové nástroje“, „půjčky nebo záruky“ a „nástroje pro sdílení rizik u projektových dluhopisů“.</p>
	Regionální politika (EFRR a ESF)	Sociální politika (EPMF)	Dopravní a energetická politika (TEN)
2007–2013	<p>Neexistuje žádná formální definice.</p> <p>Nepřímé definice uvádí prováděcí nařízení a pokyn výboru COCOF.</p> <p>Článek 43 prováděcího nařízení:</p> <p>„Články 43 až 46 platí pro nástroje finančního inženýrství ve formě akcí, jež vytvářejí návratné investice nebo poskytují záruky na návratné investice nebo obojí, pro:</p> <p>[...]"</p> <p>Pokyn výboru COCOF:</p> <p>„1.2.12 K tomu, aby určitý nástroj finančního inženýrství spadal do působnosti nařízení o strukturálních fondech, je tudíž nutné, aby příspěvky z operačních programů [...] měly formu návratných investic, jmenovitě kapitálu, půjček nebo záruk na tyto návratné investice v souladu se zvláštními ustanoveními článku 44 odst. 1 písm. a), b) nebo c) obecného nařízení.</p> <p>1.2.13 Návratné investice se liší od nenávratné pomoci či grantů, které jsou pro účely tohoto metodického pokynu definovány jako, přímý finanční příspěvek poskytnutý formou daru.“</p>	<p>Neexistuje žádná formální definice.</p> <p>Rozhodnutí o záručním mechanismu pro malé a střední podniky (EPMF) nicméně odkazuje na „záruky a nástroje pro sdílení rizik“, „kapitálové nástroje“ a „dluhové nástroje“.</p>	<p>Neexistuje žádná formální definice.</p> <p>Nařízení o transevropských sítích (TEN) nicméně odkazuje na „nástroj úvěrové záruky“, „nástroj pro sdílení rizika pro projektové dluhopisy“ a „účast na rizikovém kapitálu pro investiční fondy“.</p> <p>Nařízení o zavedení programu na podporu hospodářského oživení (EEPR) odkazuje na investiční „nástroj“, ve kterém bude EU držitelem akcií.</p>

Zdroj: Evropská komise.

Příloha III

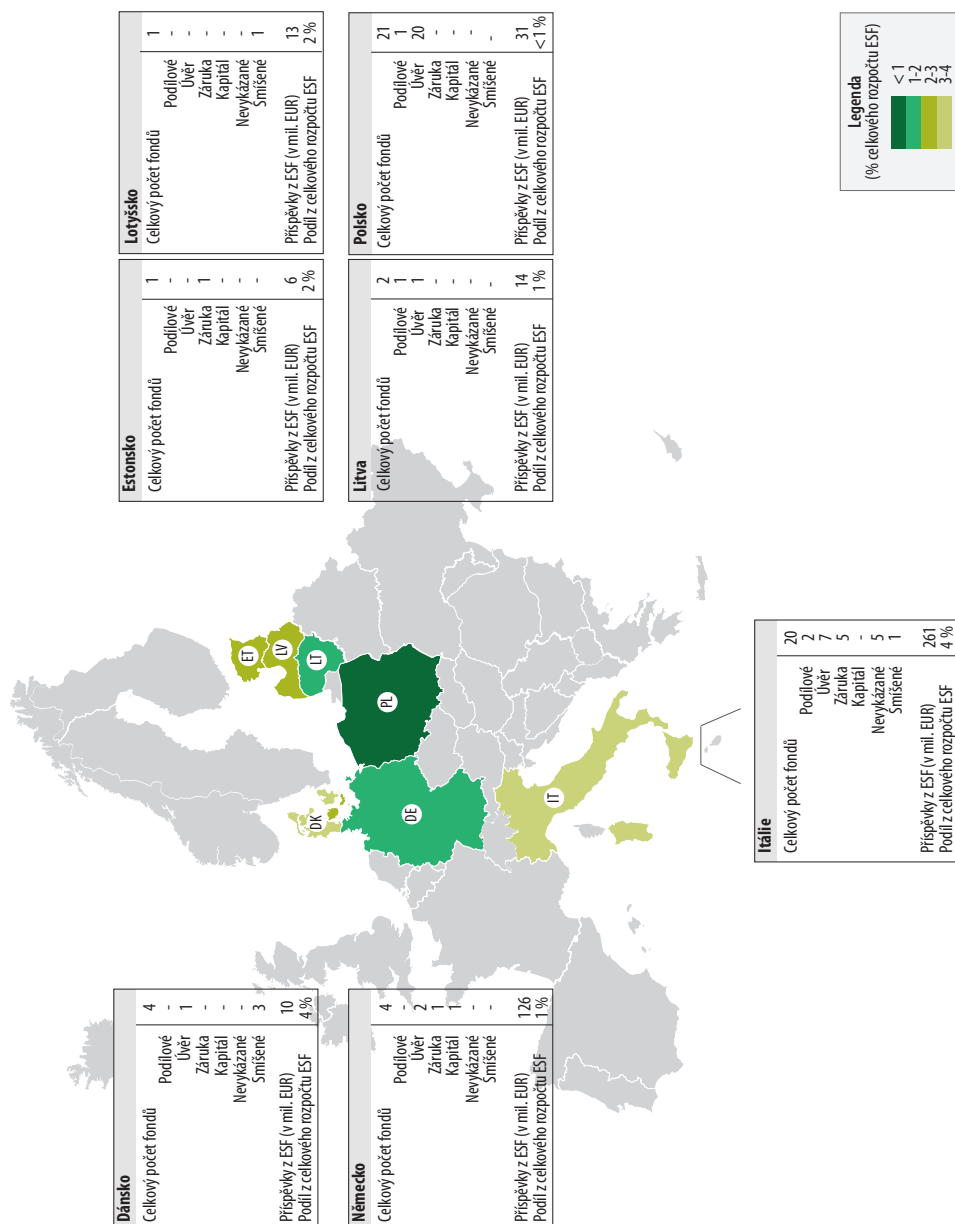
Přehled finančních nástrojů EFRR ve 28 členských státech EU: počet fondů a kapitálové vybavení (programové období 2007–2013)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise, stav ke dni 31. prosince 2014.

Příloha IV

Přehled finančních nástrojů EFRR ve 28 členských státech EU: počet fondů a kapitálové vybavení (programové období 2007–2013)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise, stav ke dni 31. prosince 2014.

Souhrnný přehled požadavků v rámci předběžného posuzování (programové období 2014–2020)

Prvek	Finanční nástroje v rámci sdíleného řízení v politice soudržnosti (programové období 2014–2020)	Centrálně řízené finanční nástroje v sociální, energetické a dopravní politice (s účinností od 1. ledna 2013)
Právní základ	Právní základ: Analyzované a vykazované aspekty jsou uvedeny v čl. 37 odst. 2 a čl. 37 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních. Patří mezi ně následující aspekty.	Právní základ: Ustanovení čl. 140 písm. f) finančního nařízení stanoví, že finanční nástroje musí být zřízeny na základě předběžného posouzení. Prvky tohoto hodnocení jsou popsány v prováděcích pravidlech k finančnímu nařízení ¹ a souhrnně uvedeny níže.
Selhání trhu	Analýza selhání trhu, neoptimálních investičních situací a investičních potřeb.	Zjištění nedostatků trhu nebo jeho selhání či neoptimálních investičních situací a posouzení investičních potřeb s ohledem na cíle politik.
Přidaná hodnota	Posouzení přidané hodnoty finančních nástrojů, které přicházejí v úvahu jako nástroje, které by mohly být podporovány z ESI fondů, slučitelnost s jinými formami veřejných intervencí na téže trhu, přiměřenost plánované činnosti, a opatření minimalizující narušení trhu.	<ul style="list-style-type: none"> Prokázání toho, že zjištěné potřeby trhu nelze řešit vhodným způsobem a včas prostřednictvím tržně orientovaných činností či zásahů EU, u nichž se nejedná o financování z finančního nástroje. Prokázání toho, že plánovaný finanční nástroj je slučitelný s novými i stávajícími finančními nástroji, s nimiž se nepřekrývá.
Státní podpora	Možné důsledky pro státní podporu.	Nepoužije se.
Pákový efekt	Odhad dodatečných veřejných a soukromých zdrojů, které lze pomocí finančního nástroje potenciálně získat, a to až po úroveň konečného příjemce (očekávaný pákový efekt).	Posouzení plánované akce z hlediska proporcionality, pokud jde o rozsah zjištěného nedostatku financování, očekávaný pákový efekt a další kvalitativní účinky.
Investiční strategie	Navrhovaná investiční strategie včetně prozkoumání možností nabízených finančních produktů.	Určení nejefektivnějšího způsobu realizace finančního nástroje.
Výsledky	Specifikace očekávaných výsledků a očekávaného způsobu, jakým bude předmětný finanční nástroj přispívat k plnění konkrétních cílů stanovených v rámci příslušné priority, včetně ukazatelů umožňujících posouzení tohoto příspěvku.	Stanovení souboru vhodných výkonnostních ukazatelů.
Ponaučení	Posouzení poznatků získaných z podobných nástrojů a dřívějších předběžných posouzení vypracovaných členskými státy.	Právní základ neobsahuje žádné srovnatelné ustanovení pro zohlednění předchozích zkušeností.
Možnost přezkumu	Ustanovení umožňující provádět podle potřeby přezkum a aktualizaci předběžného posouzení v průběhu provádění kteréhokoli finančního nástroje, který byl na základě takového posouzení zaveden, pakliže během prováděcí fáze řídicí orgán shledá, že předběžné posouzení již dostatečně přesně neodráží podmínky na trhu v době provádění.	Právní základ neobsahuje žádné ustanovení o přezkumu.

¹ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1).

Shrnutí

II

Komise souhlasí, že s poskytováním finanční podpory z rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů je spojena řada výhod, což je důvod, proč v programovém období 2014–2020 aktivně podporuje a prosazuje jejich větší využívání.

VI

Komise se domnívá, že účinky problémů zjištěných Účetním dvorem se liší podle jednotlivých členských států a typů finančních nástrojů a že obecně finanční nástroje představují i nadále účinný a účelný způsob poskytování finančních prostředků EU.

VI první odrážka

Komise se domnívá, že průměrná míra vyplacení 57 % (údaj ke konci roku 2014) vychází z velmi různorodého stavu. Riziko, že při uzavření nebude dosaženo plné míry vyplacení, se týká jen omezeného počtu finančních nástrojů jen v několika členských státech.

Nízká míra vyplacení na konci roku 2014 je důsledkem řady činitelů, které zahrnují finanční krizi, omezené zkušenosti v některých členských státech a pozdní zahájení některých nástrojů.

VI druhá odrážka

V případě finančních nástrojů se sdíleným řízením neumožňovaly právní požadavky na podávání zpráv Komisi získat vyčerpávající údaje ohledně účasti soukromých investorů z členských států. Komise však konstatuje, že pravidla státní podpory vyžadují u některých finančních nástrojů minimální účast soukromých investorů (např. 30 % a v některých případech dokonce 60 %).

Komise se domnívá, že díky centrálně řízeným finančním nástrojům vytvořeným v období 2007–2013 se podařilo získat značné prostředky ze soukromého sektoru na úrovni projektů, a to i v případech, kdy nebyly poskytnuty žádné soukromé příspěvky na úrovni fondu (jako například fond Marguerite). Domníváme se, že zkušenosti získané v rámci těchto nástrojů pomohou Komisi vytvářet nástroje schopné přilákat ještě více soukromých investic.

VI třetí odrážka

Komise se domnívá, že četnost recyklace fondů během období způsobilosti není sama o sobě cílem.

Kromě toho by se datum splatnosti poskytovaných prostředků mělo přizpůsobovat typologii financovaných investic a veškeré závěry ohledně omezeného revolvingového efektu by měly vycházet z data zřízení finančního nástroje, doby odkladu, data splatnosti a výchozí sazby financování poskytnutého konečným příjemcům.

VI čtvrtá odrážka

Podle pravidel stanovených pro programové období 2007–2013 jsou náklady na řízení a s ním související odměny vázány na částky vyplacené do finančních nástrojů, a nikoli na částky vyplacené konečným příjemcům. Komise konstatuje, že srovnání s centrálně řízenými nástroji bude možné až po uzavření nástrojů EFRR a ESF.

Náklady na řízení a s ním související odměny pro období 2014–2020 musí být vázány na výkonnost, a to včetně částek vyplacených konečným příjemcům.

VIII první doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Pokaždé, když je vytvářen nový finanční nástroj, by předběžné posouzení mělo zahrnovat analýzu poznatků získaných u podobných nástrojů v minulosti.

VIII druhé doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

U centrálně řízených nástrojů příslušné právní základy stanoví provedení přezkumu nebo hodnocení v polovině období.

Komise zajistí, že všechny budoucí přezkumy finančních nástrojů v polovině období budou zahrnovat i vyvozená ponaučení a účinky všech významnějších sociálně-ekonomických změn na zdůvodnění nástroje a odpovídající příspěvek z rozpočtu EU.

VIII třetí doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Komise se domnívá, že pokud jde o její odpovědnost, provádění tohoto doporučení je zajištěno prostřednictvím návrhu pokynů k možnostem provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních, které bylo poprvé předloženo členským státům 28. dubna 2016 a je nyní dokončováno, podrobného vyjasnění náležitostí iniciativy na podporu malých a středních podniků poskytnutého členským státům a pokynů členským státům týkajících se doplňkovosti ESI fondů a fondu EFSI.

VIII čtvrté doporučení

Komise toto doporučení nepřijímá.

Nepovažuje za nutné provádět změny finančního nařízení nebo příslušných odvětvových pravidel (nařízení o společných ustanoveních a centrálně řízená odvětvová pravidla) a domnívá se, že tento problém může být uspokojivě vyřešen prostřednictvím poskytnutí pokynů.

Generální ředitelství, jejichž působnost souvisí s ESI fondy, v tomto ohledu zahájila přípravu návrhu pokynů o podávání zpráv. Tento návrh byl předložen členským státům dne 28. dubna 2016 a měl by obsahovat podrobné informace o výpočtu pákového efektu, který je stanoven ve finančním nařízení. V červnu roku 2015 zpřesnila Komise metodiku pro výpočet pákového efektu u centrálně řízených finančních nástrojů na období 2014–2020 tak, aby soudržným a harmonizovaným způsobem zajistila soulad s platnými požadavky na pákový efekt ve finančním nařízení a v prováděcích pravidlech.

VIII páté doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Členské státy budou při uzavírání operačních programů muset vykazovat vnitrostátní soukromé spolufinancování skutečně vyplacené do finančních nástrojů, jakož i totožnost poskytovatelů vnitrostátního spolufinancování, formu poskytnutého vnitrostátního spolufinancování a veškeré fondy společného investování doplňující zdroje programu.

VIII šesté doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Komise zahájila přípravu návrhu pokynů k preferenčnímu odměňování, který byl předložen členskými státy v říjnu 2015, a v současnosti probíhá příprava jeho konečného znění.

VIII sedmé doporučení

Komise toto doporučení částečně přijímá, pokud se dotýká jejích legislativních návrhů pro programové období po roce 2020.

VIII osmé doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Pokud jde o sdílené řízení, zařadí Komise do konečného znění návrhu pokynů k možnostem provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních dodatečná doporučení, která budou požadovat sladění struktur finančních nástrojů s politikou stanovenou ve sdělení Komise o balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem z ledna 2016.

Pokud jde o centrálně řízené nástroje, Komise už napsala EIB a EIF, aby zdůraznila význam svých opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem a vyzvala k další podpoře osvědčených postupů v této oblasti ze strany EIB/EIF. Komise vede aktivní dialog s EIB a EIF o přezkumu jejich příslušných politik v této oblasti.

VIII deváté doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Komise v konečném znění pokynů k možnostem provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních zdůrazní význam požadavku nařízení o společných ustanoveních na využití vrácených zdrojů v dohodě o financování podepsané řídicími orgány a uvede, že ověření vhodnosti tohoto ustanovení spadá do působnosti pravidelných auditů kontrolních orgánů.

VIII desáté doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Pokyny pro předběžné posouzení přijaté v květnu 2014 vysvětlují podmínky, za jakých je možné přispívat z programových zdrojů na období 2014–2020 do stávajících finančních nástrojů, přičemž návrh pokynů pro výběr subjektů k provádění finančních nástrojů, který Komise začala připravovat, by měl obsahovat oddíl vysvětlující podmínky, jimiž se řídí změny smluv. V současnosti se připravuje konečné znění těchto pokynů.

VIII jedenácté doporučení

Komise toto doporučení přijímá.

Pokyny k uzavření operačních programů (rozhodnutí Komise C(2015) 2771) stanoví povinné vykazování nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn vzniklých a vyplacených do března 2017.

VIII dvanácté doporučení

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise se domnívá, že pravidla jsou jednoznačně stanovena v právním základu, k němuž byly vydány podrobné pokyny, a že v této fázi neexistuje prostor pro změnu výkladu.

VIII třinácté doporučení

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise se domnívá, že povinná ustanovení týkající se odměňování založeného na výkonnosti stanovená v čl. 42 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, jakož i podrobná kritéria pro výpočet nákladů a poplatků na základě výkonnosti stanovená v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 představují odpovídající základ pro dosažení požadovaného motivačního účinku a že v této fázi není dostatečný důvod k předkládání pozměňovacího návrhu.

VIII čtrnácté doporučení

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Komise souhlasí s tím, že řídicí orgány by měly co nejlépe využívat stávající právní požadavky.

VIII patnácté doporučení

Komise toto doporučení nepřijímá.

Pokud jde o proveditelnost a proporcionalitu provádění tohoto doporučení, Komise se domnívá, že analýza by vyžadovala oddělení nákladů na granty a na finanční nástroje, které vynakládají řídicí orgány, přičemž pravděpodobně na obou úkolech pracují stejní zaměstnanci. Kromě toho se analýzy nákladů na granty a na finanční nástroje, jakož i na cílené řízení a na přímé řízení finančních nástrojů liší, protože se jedná o odlišné prostředky realizace politiky, které se zaměřují na odlišné typy investic.

Úvod

02

Komise by chtěla upozornit na další výhody, jako je lepší know-how a přístup k širšímu spektru finančních nástrojů při realizaci politiky.

08

Komise zdůrazňuje, že kritéria pro výběr správců fondů, jak jsou stanovena v článku 7 nařízení č. 480/2014, se uplatní i v případech, kdy nelze použít pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

Pravidla státní podpory rovněž požadují, aby správce fondu byl vybírán otevřeným, transparentním a nediskriminačním postupem.

Komise se domnívá, že se jedná o silná ochranná opatření, která zajistí spolehlivý výběr správce fondu.

09

Komise konstatuje, že ne u všech centrálně řízených nástrojů je správce fondu jmenován v legislativním návrhu; např. v nařízení o programu Evropské unie pro zaměstnanost a sociální inovace je uvedena skupina EIB, nejsou však vyloučeni jiní správci fondu.

22

Komise připomíná, že fond EFSI má za cíl mobilizovat nejméně 315 miliard EUR se zárukou z rozpočtu EU ve výši 16 miliard EUR a dalšími 5 miliardami EUR rizikové kapacity ze zdrojů EIB.

Tato záruka by podle předpokladů měla vyvolat větší pákový efekt v porovnání s odlišnými produkty, které existují v rámci finančních nástrojů ESI fondů.

Připomínky

31

S ohledem na životní cyklus finančních nástrojů se v posledních letech provádění očekává nárůst, přičemž závěr o míře vyplacení plateb lze v plném rozsahu učinit po uzavření programů.

32

Viz odpověď Komise k bodu 43 a doporučení 5 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2014.

33

Komise se domnívá, že neexistuje automatická vazba mezi mírou vyplacení a výší počátečního kapitálového vybavení, a to vzhledem k těmto činitelům:

Analýza míry vyplacení je založena na údajích shromážděných ke konci roku 2014. Meziroční nárůst v roce 2014 (+12 % u příspěvků OP na finanční nástroje a +38 % u plateb konečným příjemcům, což vede k 10% zvýšení celkové míry vyplacení) odpovídá životnímu cyklu finančních nástrojů. Komise očekává, že míra čerpání ve zprávě za rok 2015 a v závěrečné zprávě o provádění zahrnující roky 2016 a 2017 bude podstatně vyšší.

Komise konstatuje, že výši míry vyplacení na konci roku 2014 ovlivňovaly rovněž jiné činitele, jako např. nové nástroje vytvořené v roce 2014 a pozdní vypořádání finančních nástrojů v některých členských státech v letech 2012 a 2013.

Viz také odpovědi Komise k bodům 53 a 54.

34

Komise je přesvědčena, že celkovou míru čerpání ve výši 75 % a míru vyplácení u finančních nástrojů přibližně 60 % na konci roku 2014 lze považovat za odpovídající. Jak vyplývá z obrázku 2a, vysoká míra čerpání existuje rovněž v některých členských státech, které přidělují do finančních nástrojů značné částky.

Jako u všech statistik i zde se vyskytují výjimky:

- nízká celková míra čerpání a vysoká míra vyplácení v Rumunsku a České republice,
- vysoká celková míra čerpání a střední míra vyplácení v Řecku a ve Francii,
- Itálie, Španělsko a Slovensko s celkově nízkou mírou čerpání.

Komise zavedla konkrétní opatření s cílem pomoci státům, které nemají uspokojivé výsledky, zvýšit administrativní kapacitu tak, aby mohly využívat fondy podle svých potřeb.

Společná odpověď Komise k bodům 36 až 38

Komise riziko uvedené Účetním dvorem zjistila (i když v některých případech bylo zvýšení oprávněné s ohledem na podmínky na trhu). Pravidla pro období 2014–2020 na rozfázování plateb tuto problematiku řeší.

Komise by ráda upozornila, že finanční zprostředkovatelé v žádném případě neschválí zahájení provádění finančního nástroje, pokud by nebylo k dispozici dostatečné množství finančních prostředků.

40

Úprava nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn je v souladu se zásadou subsidiarity výsledkem ujednání mezi řídicím orgánem a správcem fondu.

V řadě případů tato ujednání rovněž zahrnují odměňování založené na výkonnosti a/nebo stanoví náklady na řízení a s ním související odměny, které nedosahují maximální prahové hodnoty stanovené v nařízení. V některých případech nebyly z rozpočtu EU hrazeny žádné náklady na řízení a s ním související odměny.

Nařízení stanoví pouze maximální úroveň způsobilých nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn, která je stanovena v závislosti na výši vloženého kapitálu.

41

Pokud jde o investice do malých a středních podniků, byly finanční nástroje řízené EIF zahájeny v období 2013–2014 a některým nástrojům byly v roce 2015 přiděleny ještě dodatečné prostředky. I když míra vyplácení na konci roku 2014 dosahovala podprůměrných hodnot, do konce období způsobilosti se očekává další významný nárůst.

V případě investic do fondů rozvoje měst došlo ze strany EIB a fondů rozvoje měst od roku 2014 k výraznému urychlení investiční aktivity. Pomalý rozjezd investičních projektů na úrovni konečných příjemců lze vysvětlit infrastrukturní povahou, a tudíž delším cyklem projektů JESSICA, které zahrnují složitější postupy povolování, státní podporu a zálohy na práce. Na řadu jihoevropských fondů měla také nepříznivý vliv makroekonomická krize a krize bankovního sektoru.

43

Komise se domnívá, že změny, které zavedla ve svých pokynech k uzavření operačních programů, nepřekročily působnost čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006, ve znění pozdějších předpisů, a proto nevyžadovaly změnu legislativního aktu (viz také odpověď Komise k bodu 6.52 a doporučení 5 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2014).

44

Komise nepovažuje předpovědi míry vyplácení prováděné na základě předchozích let za nejvhodnější metodu odhadnutí míry vyplácení na konci roku 2015, protože nezohledňuje celý životní cyklus finančních nástrojů ani čas uplynulý od zřízení konkrétního fondu.

Viz také odpověď Komise k bodu 43.

48

Zkušenosti ukazují, že není vhodné regulovat konkrétní obsah obchodního plánu. To je rovněž v souladu s duchem sdíleného řízení a zásadami subsidiarity a proporcionality.

Způsob, jakým byl čl. 43 odst. 2 obecného nařízení původně koncipován, vyvolával zásadní otázky. Například se nepovažovalo za vhodné požadovat, aby spolufinancující partneři předkládali obchodní plán, protože obchodní plán (nebo jiný příslušný doklad) by měl předkládat pouze správce fondu. Kromě toho se v čl. 43 odst. 2 nerozlišovalo mezi obchodním plánem podílového fondu a obchodním plánem finančního zprostředkovatele, a jeho obsah tedy vzbuzoval nejasnosti.

Ani v právním rámci na období 2014–2020, který je ucelenější, není přesný obsah obchodního plánu stanoven. Klíčovým prvkem s ohledem na zřízení finančního nástroje je dohoda o financování uzavřená mezi řídicím orgánem a správcem fondu. Dohoda o financování musí obsahovat investiční strategii a plán podnikání a několik dalších náležitostí (viz příloha IV nařízení o společných ustanoveních).

50

Komise opakovaně doporučila členským státům, aby do dohod o financování zahrnuly podmínky pro možné čerpání prostředků z finančních nástrojů a aby pokračily v rozfázování plateb do nástroje (viz bod 5.3 pokynů výboru COCOF FEI 10-0014-05-EN).

51

Komise konstatuje, že různé fondy v téže zemi vykazovaly odlišné výsledky.

Komise se domnívá, že k naddimenzování finančních nástrojů mohly kromě spolehlivosti analýzy mezer přispět i další činitele (např. finanční krize nebo pozdní zřízení nástrojů, které má vliv na vyplácení fondů).

Finanční nástroje jsou nadto tržně orientované nástroje. Analýza mezer odhalí, případně vyvrátí existenci selhání daného trhu. Několik let po zřízení nástroje se však tržní podmínky mohou výrazně lišit. Hodnocení výkonnosti finančního nástroje pomocí odkazu na vazbu mezi analýzou mezer a mírou vyplácení proto zřejmě nezohledňuje tyto vyvíjející se tržní podmínky.

52

Komise konstatuje, že v období 2007–2013 vyžadoval právní rámec provádění analýzy mezer jen nepřímo. Vzhledem k tomu považuje Komise skutečnost, že 82 % dotázaných v průzkumu Účetního dvora analýzu mezer provedlo, za pozitivní.

53

Komise připomíná, že nepřímý požadavek na provedení analýzy mezer v období 2007–2013 neobsahoval žádné povinné ani podrobné požadavky, jaké byly stanoveny pro předběžné posouzení v článku 37 nařízení o společných ustanoveních pro období 2014–2020. Komise je přesvědčena, že nový právní požadavek zabrání vzniku souvisejícího rizika a že druhá vrstva přezkumu by nepředstavovala žádnou přidanou hodnotu.

Provádění předběžného posouzení spadá do působnosti řídicího orgánu a jeho výsledky se před přijetím jakékoli rozhodnutí o příspěvku programu do finančních nástrojů předkládají monitorovacímu výboru. Předběžné posouzení není samo o sobě rozhodnutím. Pomáhá předcházet překrývání a nesoudržnosti mezi nástroji prováděnými různými subjekty na různých úrovních a vyhnout se některým problémům zjištěným v období 2007–2013.

Ze zkušenosti Komise vyplývá, že předběžná posouzení v období 2014–2020 jsou prováděna subjekty, které mají zkušenosti s trhem a jsou odborně způsobilé, včetně skupiny EIB. Požadavek na předběžné posouzení byl navržen tak, aby zajišťoval nezávislost a nestrannost. Předběžné posouzení je pod silnou veřejnou kontrolou s mnohem vyšší přidanou hodnotou než „nezávislý přezkum“, protože jeho výsledky jsou předkládány monitorovacímu výboru a jsou zveřejňovány do tří měsíců ode dne dokončení.

Komise se domnívá, že nový systém rozfázování plateb bude fungovat také jako tržní test a jako druhá vrstva ochranných opatření. V případě, že vyplácení konečným příjemcům neplní očekávání, Komise v dalším vyplácení nepokračuje.

54

Komise konstatuje, že „vyvozená ponaučení“ a „významnější sociálně-ekonomické změny“ jsou už zohledněny v rámci systematického přezkumu centrálně řízených nástrojů na období 2014–2020 v polovině období. Proto se Komise domnívá, že předběžná posouzení není třeba s ohledem na tato hlediska nijak doplňovat.

55

Komise připomíná, že i když je finanční nástroj třeba vytvářet v souladu s pravidly jednotlivých (vnitrostátních/regionálních) programů, neznamená to, že v každém regionu musí být vytvořen finanční nástroj. Je možné vložit několik příspěvků z programu do jednoho finančního nástroje a využít tak úspor z rozsahu a kritického množství.

Rovněž se zdůrazňuje, že částky přidělené na finanční nástroje v určitém regionu nejsou libovolné. Jsou součástí programové strategie používané pro jednání o programech a zahrnují analýzu potřeb regionu, která je potvrzena předběžným posouzením programu.

57

Cílem politiky soudržnosti bylo poskytnout dostatečnou škálu možností tak, aby byla vybrána nejlepší možnost provádění s ohledem na zjištěné selhání trhu, která poskytne co nejúčinnější podporu.

Nástroje by měly vycházet z předběžného posouzení a měly by být navrženy tak, aby bránily překrývání a zajišťovaly doplňkovost. Je možné vložit několik příspěvků z programů z různých regionů do jednoho finančního nástroje a využít tak úspor z rozsahu a kritického množství. V závislosti na typu nástroje (např. úvěry a záruky) a specifických okolnostech v členských státech vykazují některé menší fondy stejné výsledky jako fondy větší, nebo i lepší výsledky (např. v Německu, Polsku nebo ve Francii).

Komise je přesvědčena, že předběžné posouzení poskytne stanovením vhodné velikosti finančního nástroje spolehlivé a odpovídající výsledky s větší přesností než jakékoli obecné informace vydané odvětvím investičních fondů.

59

Komise připomíná, že tato možnost v nařízení o společných ustanoveních neodstraňuje zeměpisná omezení jednotlivých přispívajících programů. Zeměpisné vymezení způsobilých regionů je jedním z hlavních rysů politiky soudržnosti.

Viz odpovědi Komise k bodům 55 a 57.

61

Podle čl. 38 odst. 1 písm. a) nařízení o společných ustanoveních mohou řídicí orgány poskytnout finanční příspěvek na finanční nástroje zřízené na úrovni Unie, spravované přímo nebo nepřímo Komisí.

Komise podrobně vyjasnila náležitosti iniciativy na podporu malých a středních podniků, která je finančním nástrojem na úrovni EU, a to v úzké spolupráci s členskými státy. Komise kromě toho vydala brožuru, která slouží jako průvodce pro členské státy v otázkách doplňkovosti mezi ESI fondy a fondem EFSI. Pokud budou vytvářeny nové nástroje na úrovni EU, Komise na žádost členských států poskytne pokyny ohledně příspěvků z programových zdrojů do nástrojů na úrovni EU.

64

Definice finanční páky („aktivační účinek finančních prostředků“) vychází z článku 223 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení, což umožní jednotné vykazování členskými státy.

Do rozpravy o společné definici finanční páky se zapojily všechny útvary Komise. Oddíl 2.3.4 sdělení Komise KOM(2011) 662 ze dne 19. října 2011 zavádí jednotnou koncepci.

65

Diskuse o definici finanční páky mezi Účetním dvorem a Komisí probíhá od roku 2010. Jak je uvedeno v odpovědi Komise k bodu 64, definice finanční páky vychází z finančního nařízení a zajišťuje jednotné vykazování ze strany členských států.

Komise se domnívá, že výklad pojmu pákový efekt Účetního dvora se odchyluje od definice uvedené v článku 223 prováděcích pravidel k finančnímu nařízení EU: „[...] podíl] objemu financování poskytnutého způsobilým konečným příjemcům a výše příspěvku Unie“. To znamená, že pákový efekt by měl být vnímán jako poměr finančních prostředků Unie vyčleněných na finanční nástroj (vstup) a (celkové) výše finančních prostředků poskytnutých způsobilým konečným příjemcům (výstup).

Tento výklad ve skutečnosti umožňuje srovnatelné posouzení pákového efektu u finančních nástrojů a grantů.

U nástrojů sdíleného řízení bude Komise na základě zpráv předkládaných členskými státy schopna rozlišit mezi pákovým efektem soukromých a vnitrostátních veřejných příspěvků v rámci operačního programu a/nebo dodatečných soukromých nebo veřejných kapitálových příspěvků. Spolufinancování nemusí nutně znamenat pouze veřejné financování. Prioritní osa může být založena na způsobilých výdajích z veřejných zdrojů nebo celkových způsobilých výdajích (které zahrnují veřejné i soukromé výdaje). Většina os vytvořených na podporu malých a středních podniků a soukromého sektoru obecně je založena na celkových výdajích (viz článek 120 nařízení o společných ustanoveních).

Vzhledem k tomu, že evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy) jsou vždy prováděny prostřednictvím operačních programů, které jsou spolufinancovány z veřejných a/nebo soukromých zdrojů (zatímco finanční nástroje prováděné v rámci jiných oblastí politiky nevyžadují tuto formu spolufinancování na úrovni programu), nebylo by případné domnívat se, že toto spolufinancování by nemělo být považováno za prostředky finanční páky pro finanční nástroje prováděné prostřednictvím ESI fondů.

67

Komise zdůrazňuje, že zprávy členských států za období 2014–2020 mimo jiné umožní Komisi poskytovat informace o pákovém efektu finančních nástrojů, které budou zohledňovat požadavky na spolufinancování, tedy skutečnost, že vnitrostátní spolufinancování může být tvořeno veřejnými a/nebo soukromými výdaji.

68

Komise zřídila horizontální pracovní skupinu, která vytváří pokyny k výkladu pravidel stávajícího finančního nařízení v souvislosti s prováděním finančních nástrojů v období 2014–2020, včetně pákového efektu.

Komise také odkazuje na odpovědi k bodům 69 a 73.

69

Stávající finanční nařízení a jeho prováděcí pravidla vyžadují, aby byly zprávy o aktivačním účinku podávány na základě jednotného přístupu. Komise přijala opatření k doladění metodiky pro výpočet pákového efektu, jak je uvedeno v odpovědi k bodu 68.

Vzhledem k tomu, že ustanovení týkající se finančních nástrojů vstoupila v platnost v lednu 2014, revidovaný přístup se použije až na finanční nástroje v období 2014–2020.

Kromě toho je třeba konstatovat, že rozsah těchto nástrojů není zdaleka stejnorodý, což vysvětluje některé rozdíly v použité metodice. Tyto rozdíly by proto neměly být systematicky vnímány jako nesrovnalosti.

70

Komise souhlasí s tím, že odlišné metodiky přizpůsobené různým nástrojům je třeba vyjasnit, a konstatuje, že v tomto ohledu už probíhají určité snahy.

V červnu roku 2015 Komise zpřesnila metodiku pro výpočet pákového efektu tak, aby soudržným a harmonizovaným způsobem zajistila soulad s platnými požadavky na pákový efekt ve finančním nařízení a v prováděcích pravidlech. Tato metodika zahrnuje finanční nástroje na úrovni EU ve stávajícím programovém období (2014–2020). Podle výše uvedené metodiky by mělo množství finančních prostředků pro způsobilé konečné příjemce odpovídat objemu finančních prostředků poskytnutých způsobilým konečným příjemcům finančním nástrojem prostřednictvím jeho řetězce financování, včetně části příspěvku Unie.

Kromě toho lze také zohlednit finanční prostředky poskytnuté mimo rámec řetězce financování finančního nástroje, pokud existuje zřejmá souvislost s financováním poskytovaným prostřednictvím řetězce financování finančního nástroje. V souladu s uvedenými zásadami se v případě financování infrastruktury pro účely výpočtu objemu finančních prostředků na projekt zohledňují veškeré zdroje finančních prostředků – kapitálové investice, půjčky i granty. V tomto kontextu zajišťuje financování transakce z rozpočtu EU vysoký stupeň jistoty a dosažitelnosti výsledku transakce jako celku, což v důsledku vede k mobilizaci vyššího objemu finančních prostředků.

Ve vykazovaném období od roku 2015 Komise zajistí větší jednotnost metodiky pro výpočet pákového efektu v rámci jednotlivých nástrojů a typů produktů.

Viz také odpovědi Komise k bodům 69 a 73.

Rámeček 7

Komise konstatuje, že metodika OECD se týká způsobu měření objemu mobilizovaných prostředků ze zdrojů v soukromém sektoru v rámci oficiálního rozvojového financování.

Komise se domnívá, že příčinnou souvislost mezi příspěvkem z rozpočtu EU a množstvím finančních prostředků, které byly díky nim mobilizovány, je možné posuzovat pouze individuálně.

I omezené příspěvky na projekty ze strany EU a EIB mohou mít kladný dopad:

- získání dalšího financování ze soukromých prostředků alespoň ve výši prioritní půjčky EIB (v případě všech projektů zaručených nástrojem LGTT, kde je půjčka EIB rovna výši půjček z jiných bank),
- možnost vstoupit do provedení finanční závěrky dohod soukromých finančních institucí nebo vnitrostátních rozvojových bank díky uznávané úloze EIB jakožto finanční instituce AAA;
- zapojení veřejných orgánů s EIB do projektů s dlouhodobou splatností, které by jinak nebylo možné financovat výhradně v regionálním nebo i vnitrostátním kontextu kvůli kratším požadavkům soukromých investorů na kratší návratnost investic.

Vzhledem k uvedeným důvodům se Komise domnívá, že společné finanční příspěvky EK a EIB, jakož i úloha EIB jako institucionální banky vedou k přijímání rozhodnutí vnitrostátních/regionálních orgánů o zadávání projektů v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru, u nichž je část financování poskytována na dlouhodobém základě z vnitrostátních rozpočtů společně s dlouhodobým zapojením EU a EIB, které by soukromé instituce nebyly schopny samy o sobě provést.

Metodika pro výpočet multiplikátoru byla v koncepci Evropského fondu pro strategické investice (EFSl) zpřesněna. Za tímto účelem byly investiční náklady projektu upraveny tak, aby vylučovaly financování grantů EU, finančních nástrojů EU nebo grantů / finančních nástrojů ESF fondů (včetně souvisejícího vnitrostátního veřejného spolufinancování ze strany řídicích orgánů), které jsou používány ke spolufinancování navrhovaných projektů.

Společná odpověď Komise k bodům 71 a 72

Rámec pro provádění ESF fondů poskytuje nařízení o společných ustanoveních. Další právní rámce, jako například směrnice v oblasti zadávání veřejných zakázek nebo pravidla státní podpory, platí rovněž, aniž by bylo třeba je v nařízení o společných ustanoveních opakovat. Finanční nařízení platí stejným způsobem, zejména jeho zvláštních předpisů vztahujících se na sdílené řízení.

V dubnu 2016 vydala Komise pokyny k vykazování, které se týkají výpočtu pákového efektu a mají za cíl nabídnout členským státům soudržnou metodiku. Tím se zajistí spolehlivé a srovnatelné údaje týkající se předpokládaného a dosaženého pákového efektu. U nástrojů sdíleného řízení umožní vykazování na úrovni členských států Komisi rovněž poskytovat informace o pákovém efektu finančních nástrojů, které budou zohledňovat požadavky na spolufinancování, jež může být tvořeno veřejnými a/nebo soukromými výdaji.

73

Komise se domnívá, že na cíl získání soukromého kapitálu by neměl být kladen nadměrný důraz, a to zejména v odvětvích, kde dochází k výrazným selháním trhu.

U centrálně řízených nástrojů i nástrojů sdíleného řízení mohou být stejně důležité i jiné cíle (např. zajištění investic na určitém vznikajícím trhu se značnou přidanou hodnotou pro EU v době hospodářské recese; podpora růstu, zaměstnanosti a konkurenceschopnosti ve všech členských státech a jejich regionech atd.). Měření faktoru úspěchu finančních nástrojů je proto širší než pouhé měření míry, v níž se podařilo přilákat soukromé investice.

Komise zdůrazňuje, že soukromé financování je dalším zákonným požadavkem na sdílené řízení vyplývajícím z právního rámce v oblasti státní podpory.

Společná odpověď Komise k bodům 74 až 76

Komise zdůrazňuje, že skutečnost, že strany mohou mít různé cíle, posílí kvalitu projektů a umožní přístup k širšímu spektru finančních nástrojů pro provádění politik i zapojení a know-how soukromého sektoru. Domnívá se, že podpora EU poskytovaná prostřednictvím profesionálních a ověřených mechanismů posílí systém řízení a provádění ESI fondů.

V případě finančních nástrojů se sdíleným řízením musí preferenční zacházení se soukromými investory nebo veřejnými investory vyvíjejícími činnost podle zásady investora v podmínkách tržního hospodářství, jakož i veškeré režimy sdílení rizik splňovat pravidla státní podpory podle nařízení pro období 2007–2013 a omezovat se na minimum nutné k přilákání takových investorů.

Navíc, jak je stanoveno v článku 6 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014, preferenční odměňování soukromých investorů nebo veřejných investorů působících podle zásady tržního hospodářství, jak je uvedeno v čl. 37 odst. 2 písm. c) a čl. 44 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních, je přiměřené rizikům, která tito investoři přijímají, a omezené na minimum nutné k přilákání takových investorů, což je zajištěno smluvními podmínkami a procesními zárukami.

77

Komise je přesvědčena, že právní základ by měl obsahovat obecné podmínky vztahující se k mechanismům sdílení rizik a výnosů s cílem poskytovat dostatečnou flexibilitu tak, aby podrobná ujednání mohla být schválena v rámci konkrétních pověřovacích dohod mezi Komisí a pověřenými subjekty (viz odpověď Komise k rámečku 9).

Rámeček 9 pátý pododstavec

Komise se domnívá, že výše odměny, kterou je oprávněna přijmout za portfolio LGTT/PBI, je přiměřená přijatým rizikům. Navíc po vyčerpání tranše PFLP nese zbývající rizika v plné míře EIB.

Rámeček 9 šestý pododstavec

Pracovní dokument útvarů ze dne 19. října 2011 byl informativní dokument, který mapoval možnou podobu bezprecedentního vysoce inovačního systému.

Společní normotvůrci byli v rámci legislativního postupu informováni o vývoji podrobností tohoto systému, který vyvolaly další výpočty a analýzy rizik provedené Komisí a EIB. V každém případě rozdělení tranše nesoucí ztrátu jako první v poměru 95 % / 5 % bylo v pracovním dokumentu útvarů jasně uvedeno – tento parametr sdílení rizik se nikdy nezměnil.

Společná odpověď Komise k bodu 78 a rámečku 10

Komise je přesvědčena, že rozdělení rizika v rámci zkoumaných centrálně řízených nástrojů je odůvodněno zejména potřebou pomoci překonat nechuť soukromého sektoru investovat do určitých oblastí. Tranše nesoucí ztrátu jako první by měly být řádně odůvodněné a musí se uplatňovat s jistými výhradami, které zohledňují zejména odvětví a trh, kde daný nástroj působí, jež však mohou současně odůvodnit přijetí tohoto rizika.

Pokud jde o fond EEEF, vzhledem k potížím se stimulací investic na nerozvinutém, roztržitém, malém a kapitálově náročném trhu s energetickou účinností mohou být ke stimulaci investic nutná další opatření v oblasti rozdělení rizik nebo jiná opatření.

79

Použití daňového rozhodnutí v odvětví fondů v Lucembursku je obvyklou a nezbytnou praxí, zejména u fondu SICAV, jejímž cílem je snížit nejistotu investorů tím, že vyjasní přeshraniční zdanění investic.

Pro tyto fondy se vydává daňové rozhodnutí pouze na základě tržního prostředí, ve kterém působí, a není vázáno na skutečnost, že určitý finanční nástroj je prováděn prostřednictvím struktury SICAV.

80

Komise konstatuje, že žádná z uvedených šetření nejsou spojena s fondem SICAV. Komise zdůrazňuje, že jen zlomek daňových rozhodnutí využívaly velké nadnárodní společnosti k získání nespravedlivých výhod. Návrh směrnice Rady COM(2015) 135 ještě musí přijmout normotvůrce a následně musí být směrnice provedena ve vnitrostátním právu členských států. Doporučení C(2012) 8806 je určeno členskými státy.

Společná odpověď Komise k bodu 81 a rámečku 11

Fond Marguerite je lucemburský fond typu SICAV, který působí v rámci tržních postupů a podmínek a v rámci vnitrostátního právního prostředí.

Použití daňového rozhodnutí je obvyklou praxí pro finanční nástroje vytvořené v Lucembursku z důvodů potvrzení, jehož účelem je omezit nejistotu pro investory (zejména pokud má fond za cíl přilákat soukromé investory).

82

Není stanoven žádný právní požadavek, podle něhož by členské státy měly sdělovat Komisi podrobnosti o vytváření finančních nástrojů EFRR a ESF. V rámci sdíleného řízení a v souladu se zásadou subsidiarity mají členské státy povinnost zajistit, aby bylo vytvoření finančního nástroje v souladu s platnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy tak, aby byly související výdaje legální a správné.

83

Komise připomíná, že není zavedeno systematické vykazování, které by umožnilo určit soukromé financování na úrovni konečných příjemců.

Analýza Účetního dvora bere v úvahu pouze prováděcí zprávu o nástrojích finančního inženýrství, u nichž byly uvedeny údaje ve sloupci II.10 Objem příspěvků OP vyplacených na nástroje FEI – vnitrostátní soukromé spolufinancování. Jak ovšem Účetní dvůr vysvětluje v bodě 85, soukromé financování může být poskytováno i z jiných zdrojů než OP.

85

Požadavky na podávání zpráv o finančních nástrojích pro programové období 2014–2020 jsou uvedeny v článku 46 nařízení o společných ustanoveních a v příloze I prováděcího nařízení Komise 821/2014. Uvedené prováděcí nařízení obsahuje vzor pro podávání zpráv o finančních nástrojích. V oddíle VIII vzoru pro podávání zpráv musejí členské státy uvádět informace o objemu dalších příspěvků kromě prostředků ESI fondů získaných prostřednictvím finančních nástrojů, včetně veřejných a/nebo soukromých příspěvků, ať už vyčleněných v rámci dohod o financování nebo vyplacených konečným příjemcům. Regulační rámec tedy předpokládá, že zprávy podávané o finančních nástrojích podle článku 46 by měly zahrnovat i informace o soukromých příspěvcích (v kontextu posuzování pákového efektu).

86

I když právní základ pro období 2007–2013 výslovně neukládá, že náklady na řízení a s ním související odměny mají být založeny na výkonnosti, odměny bývají obecně stanoveny v dohodě o financování mezi řídicím orgánem a subjektem, který provádí finanční nástroj. Například přinejmenším Portugalsko, Spojené království a Polsko zavedly v některých dohodách o financování pro nástroje v rámci fondů EFRR a ESF v průběhu programového období 2007–2013 systém odměňování založený na výkonnosti.

Komise rovněž zdůrazňuje, že u řady úvěrových fondů probíhají soukromé společné investice na úrovni fondu a jsou poskytovány prostřednictvím samotného správce fondu.

87

Komise konstatuje, že dalším činitelem s ohledem na zřizování finančních nástrojů a výsledky finanční páky při mobilizaci dodatečných soukromých finančních prostředků je rizikový a úvěrový profil cílových konečných příjemců. Zde je vhodné zmínit, že nástroj EPMF se zaměřuje na konečné příjemce s vyšším profilem úvěrového rizika.

Viz také odpověď Komise k rámečku 12.

Rámeček 12 první pododstavec

Podle zprávy o auditu *ad hoc* vypracované externími poradci na žádost Komise k fondu Marguerite nebyla příčinou nedostatku soukromého spolufinancování na úrovni fondu neochota soukromého sektoru investovat do veřejně financovaných nástrojů, ale neobvyklá struktura řízení fondu Marguerite, omezený počet pokročilých projektů a náročné tržní podmínky, ve kterých musel fond působit.

Rámeček 12 druhý pododstavec

Fond EEEF byl vytvořen v krátké době v rámci Evropského energetického programu pro hospodářské oživení a jeho účelem je podporovat zvláště rizikové a inovativní projekty v oblasti energetické účinnosti, což je odvětví, pro které v minulosti nebyly vytvořeny žádné specializované fondy. Komise proto souhlasila, že se stane stěžejním investorem fondu. Existuje však stále prostor pro další investice, protože celkový objem poskytnutých prostředků dosahuje v této fázi méně než poloviny cílové částky fondu (700 milionů EUR).

89

Komise zahájila přípravu návrhu pokynů k preferenčnímu odměňování, který byl předložen členským státům v říjnu 2015, a v současnosti probíhá příprava jeho konečného znění.

90

Komise je přesvědčena, že v budoucích právních základech by měla být posouzena hlavní hlediska ujednání o sdílení rizik mezi Komisí a jejími partnery.

Musí však být nalezena rovnováha umožňující v právních základech dostatečnou flexibilitu tak, aby ujednání o sdílení rizik a výnosů mezi Komisí a pověřeným subjektem mohla být uzavřena v konkrétní pověřovací dohodě.

91

Komise uznává, že je třeba zajistit, aby finanční nástroje nebyly využívány k nepřijatelnému vyhýbání se daňovým povinnostem. To opakuje i ve svém nedávném sdělení o balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze dne 29. ledna 2016. Nelze však mít za to, že daňová rozhodnutí sama o sobě odporují vlastní politice Komise.

U centrálně řízených nástrojů i u finančních nástrojů se sdíleným řízením, jako je uvedeno v čl. 140 odst. 4 finančního nařízení a v čl. 38 odst. 4 nařízení o společných ustanoveních, nesmějí být subjekty provádějící tyto nástroje usazeny na územích, jejichž jurisdikce nespolečně spolupracují s Uníí při uplatňování mezinárodně uznávaných daňových standardů, ani udržovat obchodní styky se subjekty tam usazenými, a tyto požadavky jsou povinny začlenit do svých smluv s vybranými finančními zprostředkovateli. Jedná se o právní požadavek na provádění finančních nástrojů, který poskytuje silnou záruku pro využívání fondů EU.

Komise se domnívá, že riziko poškození dobré pověsti by nemělo být spojeno s existencí předběžných daňových rozhodnutí, ale s konkrétními ustanoveními těchto rozhodnutí.

94

Komise hodlá včas poskytnout pokyny, které budou založené na zjištěných otázkách a potřebách členských států.

Společná odpověď Komise k bodům 96 a 97

Komise se domnívá, že četnost recyklace fondů během období způsobilosti není sama o sobě cílem.

Kromě toho by se datum splatnosti poskytovaných prostředků mělo přizpůsobovat typologii financovaných investic a veškeré závěry ohledně omezeného revolvingového efektu by měly vycházet z data zřízení finančního nástroje, doby odkladu, data splatnosti a výchozí sazby financování poskytnutého konečným příjemcům.

Například u standardního nástroje energetické účinnosti „úvěr na renovace“ pro období 2014–2020 může být stanovena splatnost úvěru až na dobu 20 let.

Úplný revolvingový cyklus v rámci programového období není v souladu s takto dlouhodobou perspektivou.

Společná odpověď Komise k bodům 99 a 100

Komise zdůrazňuje, že řídicí orgány jsou povinny zajistit vhodná opatření na dosažení souladu s čl. 78 odst. 7 obecného nařízení a uvést je při uzavření; jedná se například o informace o opětovném využití zbylých zdrojů EFRR a ESF s uvedením příslušného orgánu, který je odpovědný za řízení zbylých zdrojů, formy opětovného využití, účelu, dotčené zeměpisné oblasti a předpokládané doby trvání (viz bod 5.2.5 pokynů k uzavření operačních programů).

Tento rámec představuje pobídku nejen k tomu, aby členské státy opětovně využily zdroje pro stejnou cílovou skupinu, ale také k tomu, aby byly tyto prostředky opakovaně investovány, pokud existuje mezera na trhu. Zajištění souladu s těmito ustanoveními je úkolem členských států.

102

Komise zdůrazňuje, že prostředky, které jsou po skončení období způsobilosti vráceny do fondu, již nejsou zdroji EU, ale vnitrostátními zdroji.

Nařízení o společných ustanoveních ukládá členským státům, aby přijaly opatření nezbytná k zajištění řádného využívání zdrojů vrácených zpět do finančních nástrojů během období nejméně osmi let po skončení období způsobilosti (viz článek 45 nařízení o společných ustanoveních a vzor dohody o financování v příloze IV čl. 1 písm. j)).

Komise předpokládá ověřování vhodnosti opatření stanovených v dohodách o financování prostřednictvím pravidelných auditů finančních nástrojů prováděných vnitrostátními kontrolními orgány i jejími vlastními útvary.

104

Komise uznává, že k uspořádání otevřeného řízení k výběru správce fondu je potřebná jistá doba. Tomu se však nelze vyhnout, protože je třeba dodržet platná pravidla pro výběrová řízení, včetně pravidel zadávání veřejných zakázek.

Pokyny pro předběžné posouzení, které byly dokončeny v únoru 2015, vysvětlují podmínky, za jakých je možné přispívat z programových zdrojů na období 2014–2020 do stávajících finančních nástrojů. Kromě toho začala Komise vypracovávat návrh pokynů pro výběr subjektů k provádění finančních nástrojů, které by měly obsahovat i oddíl vysvětlující podmínky, jimiž se řídí změny smluv (např. prodloužení prováděcího období nebo zvýšení příspěvku z OP na finanční nástroje existující v období 2007–2013).

110

Komise připomíná, že odměny vykazované jako „nulové“ v mnoha případech znamenají, že nebyly vyplaceny žádné náklady na řízení a s ním související odměny. „Nulové“ náklady na řízení a s ním související odměny vykazovalo více než 261 fondů.

111 druhý pododstavec

V období 2007–2013 nařízení odkazovalo na vnitrostátní pravidla pro způsobilost výdajů, a nikoli na pravidla EU pro způsobilost výdajů (čl. 56 odst. 4 nařízení 1083/2006). Toto posílené postavení členských států bylo v souladu se zásadou sdíleného řízení a zásadou subsidiarity.

Pravidla pro způsobilost nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn jsou jedním z mála prvků v právní úpravě, kde je omezení konkrétních výdajů stanoveno v právním základu. Nařízení stanoví různé prahové hodnoty pro náklady na řízení a s ním související odměny v závislosti na druhu poskytovaných finančních produktů a ty mohou být nižší (nikoli však vyšší) než 4 %, konkrétně 2 % u podílových a záručních fondů, 3 % u úvěrových a kapitálových fondů a 4 % u nástrojů drobných úvěrů. Cílem těchto stropů je ochrana finančních zájmů EU.

113

Náklady na řízení a s ním související odměny jsou způsobilé a jsou hrazeny EU pouze v případě, že byly vyplaceny. Členský stát proto nemá povinnost vykazovat náklady na řízení a s ním související odměny, které nebyly vyplaceny, protože v případě těchto nákladů nelze u Komise uplatnit žádost o jejich úhradu, a nemohou být tedy financovány z rozpočtu EU.

Pokud náklady na řízení a s ním související odměny překročí stropy stanovené na základě výběrového řízení a jsou vykazány Komisi jako způsobilé výdaje, příslušné orgány (řídící orgány, certifikační orgány a kontrolní orgány) při uzavření prověří způsobilost těchto výdajů a jsou povinny veškeré nesrovnalosti oznámit Komisi.

Společná odpověď Komise k bodům 115 až 117

Komise se domnívá, že pravidla jsou jednoznačně stanovena v právním základu, k němuž byly vydány podrobné pokyny, a že v této fázi neexistuje prostor pro změnu výkladu.

Článek 43 prováděcího nařízení stanoví, že stropy pro způsobilé výdaje se vztahují na kapitál tvořený příspěvkem z operačního programu do fondu, a nikoli na kapitál, který fond poskytuje na podporu konečných příjemců.

Stropy stanoví maximální výši způsobilých výdajů a musí se vypočítávat z ročního průměru *pro rata temporis*. Právním základem se zabývají a podrobně jej vysvětlují pokyny výboru COCOF k nástrojům finančního inženýrství (viz body 2.6.1 až 2.6.17).

Právní rámec pro období 2014–2020 ukládá, aby náklady na řízení a s ním související odměny byly vázány na výkonnost, a to včetně částek vyplacených konečným příjemcům.

118

Viz odpověď Komise k bodu 86.

122

Podle údajů oznámených členskými státy představovaly na konci roku 2014 kumulativní náklady na řízení a s ním související odměny u finančních nástrojů fondů EFRR a ESF 4,7 % částek vyplacených do finančních nástrojů, což odpovídá necelému 1 % za rok. To se shoduje s údaji předloženými Účetním dvorem o příspěvcích z rozpočtu EU na centrálně řízené nástroje.

123

Náklady na řízení a s ním související odměny oznámené Komisi jsou náklady a odměny vyplacené řídicími orgány, které Komise uhradila členskému státu, bez ohledu na úroveň/vrstvu provádění, kde tyto náklady na řízení a s ním související odměny vznikly. Komise zdůrazňuje, že správce podílového fondu a správce finančního nástroje plní různé funkce a mají nárok na odměnu za vykonanou práci.

Odměny účtované konečným příjemcům musí být odečteny od způsobilých výdajů vykázaných Komisi, aby se zamezilo dvojímu financování. Existencí těchto odměn a správným nakládáním s nimi se zabývají prvostupňová kontrola a audit.

Společná odpověď Komise k bodům 124 až 127

Poměr mezi odměnami a finanční podporou poskytnutou konečným příjemcům odráží stav provádění finančních nástrojů ke konci roku 2014, přičemž v následujících letech se sníží, protože finanční podpora poskytovaná konečným příjemcům by se podle očekávání měla zvýšit.

128

Komise odkazuje na svou odpověď k bodu 124 a konstatuje, že srovnání bude možné až po uzavření nástrojů EFRR a ESF.

131

V rámci sdíleného řízení a v souladu se zásadou subsidiarity je úkolem vnitrostátních orgánů zajistit, že jednotlivé operace budou prováděny podle platných právních předpisů a budou dodržovat stanovené stropy pro úhrady.

Pokud jde o finanční nástroje EFRR a ESF, Komise zdůrazňuje, že náklady na řízení a s ním související odměny jsou stanoveny na základě dohody o financování sjednané mezi řídicím orgánem a správcem fondu a že Komise není účastníkem tohoto smluvního vztahu. Tato situace je odlišná u centrálně řízených nástrojů, kde Komise je účastníkem smluvního vztahu se správcem fondu.

133

Náklady na řízení a s ním související odměny jsou způsobilé a jsou hrazeny EU pouze v případě, že byly vyplaceny. Členský stát proto nemá povinnost vykazovat náklady na řízení a s ním související odměny, které nebyly vyplaceny, protože v případě těchto nákladů nelze u Komise uplatnit žádost o jejich úhradu, a nemohou být tedy financovány z rozpočtu EU.

Náklady na řízení a s ním související odměny vyplacené řídicím orgánem mohou rovněž překročit prahy stanovené v čl. 43 odst. 4 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, v tom případě však nejsou způsobilé pro úhradu ze strukturálních fondů.

134

Pro programové období 2014–2020 musí Komise připravit shrnutí údajů pro všech pět ESI fondů. Podávání zpráv o finančních nástrojích bylo stanoveno na období šesti měsíců, aby tak mohla být zohledněna všechna zvláštní pravidla fondů (a příslušné lhůty pro předložení výroční zprávy o provádění podle čl. 50 odst. 6 a 7 nařízení o společných ustanoveních), čas potřebný pro konsolidaci a posouzení údajů dodaných členskými státy / řídicími orgány v rámci výroční zprávy o provádění i celkovou prezentaci pokroku v provádění finančních nástrojů ve všech pěti ESI fondech.

Pokud má Komise připomínky k výroční zprávě o provádění, včetně finančních nástrojů, vrátí zprávu řídicím orgánům a lhůta dvou měsíců se přeruší, dokud Komise neobdrží zpět revidované informace; poté dvouměsíční lhůta znovu začne běžet.

Souhrnné údaje je proto možné shromáždit až poté, co bude provedeno úplné posouzení ze strany Komise a budou existovat dostatečné záruky, že údaje poskytnuté řídicími orgány jsou přesné a věrohodné.

141 první odrážka

Komise se domnívá, že běžná doba trvání podílového fondu i zvláštního fondu je kratší než období způsobilosti, vzhledem k době potřebné pro zřízení finančního nástroje (viz také bod 93).

Komise zdůrazňuje, že podle čl. 42 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních je třeba vycházet z metodiky výpočtu založené na výkonnosti, přičemž kritéria výkonnosti jsou stanovena v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014. Celková maximální částka na náklady na řízení a s ním související odměny je stanovena v čl. 13 odst. 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014, jehož cílem je ochrana finančních zájmů EU.

V souladu se zásadou subsidiarity se platby nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn stanoví v dohodě o financování. Nařízení o společných ustanoveních a nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 pouze stanoví maximální stropy pro způsobilé výdaje, které jsou spolufinancovány z ESI fondů, a nikoli pro vlastní platby odměn. Tímto opatřením jsou chráněny finanční zájmy EU.

141 druhá odrážka

Komise v pokynech EGESIF 15-0021-01 o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách ze dne 26. listopadu 2015 vyjasnila, že pokud je například plná úhrada nákladů na řízení vázána na plnění dohodnutých cílů na základě příslušných výkonnostních kritérií, použije se „systém bonus/malus“ (viz bod 2.2 na s. 3 pokynů).

141 třetí odrážka

Tato podmínka může být v souladu se zásadou subsidiarity stanovena na úrovni dohody o financování, neboť se jedná o záležitost, která má být sjednána mezi řídicím orgánem a subjektem, který provádí finanční nástroj. Účelem stropů základních odměn a odměn založených na výkonnosti je omezit maximální způsobilé výdaje.

Komise dále zdůrazňuje, že použití kritérií založených na výkonnosti je povinné.

Odměňování založené na výkonnosti je povinným požadavkem podle čl. 42 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních a kritéria výkonnosti jsou stanovena v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

Z regulačního hlediska považovali společní normotvůrci tyto podmínky za dostačující k zajištění řádného provádění finančních nástrojů.

Z hlediska transparentnosti a řádného finančního řízení Komise rovněž zdůrazňuje, že řídicí orgán musí informovat monitorovací výbor o ustanoveních týkajících se výpočtu nákladů na řízení finančního nástroje nebo odměn souvisejících s tímto řízením založeného na výkonnosti. Monitorovací výbor bude každoročně dostávat zprávy o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách skutečně vyplacených v předchozím kalendářním roce.

144

Komise se nedomnívá, že větší podíl financování prostřednictvím finančních nástrojů vede *de facto* k rozšíření technické pomoci poskytované členskými státy, protože částky určené na technickou pomoc jsou vázány na konkrétní projekty související s prováděním programů, a nikoli na výši financování poskytnutého prostřednictvím finančních nástrojů.

Kromě toho při provádění finančních nástrojů musí být využita určitá technická podpora (viz odpověď Komise k bodu 94).

Výše podpory technické pomoci byla plánována v každém členském státě s ohledem na očekávané potřeby, aby se pokryly činnosti spojené s přípravou a prováděním programů.

Náklady na řízení a s ním související odměny představují odměnu pro správce fondu za řízení a zajištění požadavků na podávání zpráv.

Kromě toho náklady na technickou pomoc nemusí nutně ovlivňovat celková částka, která je vyčleněna na grantové programy, ale jiné faktory, jako například složitost řídicího a kontrolního systému a právních požadavků spojených s prováděním na vnitrostátní i evropské úrovni, počet spolufinancovaných operačních programů, opatření a velkých projektů, počet investičních bank atd.

145

Komise zdůrazňuje, že ve výroční zprávě o provádění předložené řídicím orgánem jsou hlavní opatření technické pomoci provedená v daném roce popsána v samostatném oddíle. Kromě toho jsou výdaje na technickou pomoc, které jsou Komisi nahlášeny k úhradě, ověřovány na základě rozpisu nákladů a doloženy fakturami, výplatními páskami nebo jinými doklady předloženými řídicím orgánem nebo jiným subjektem.

Prohlášení o výdajích, která řídicí orgán ověřil na základě metody výběru vzorků, mohou být dále ověřena certifikačním orgánem, auditním orgánem a auditory Komise.

146

Komise se domnívá, že náklady na řízení programu (rozpočet na technickou pomoc) by neměly být směřovány s náklady na provádění jednotlivých operací v rámci programu (náklady na řízení finančních nástrojů a s ním související odměny), protože nejsou směřovány ani při provádění grantových operací (např. náklady spojené s odměnami pro vedoucího inženýra projektu jsou zahrnuty mezi částky přidělené na projekty, a nikoli mezi částky technické pomoci).

Komise dostává zprávy o rozpočtu na technickou pomoc od členských států.

Kromě toho se analýza nákladů u grantů a finančních nástrojů liší, jakož i u sdíleného řízení a přímého řízení finančních nástrojů liší.

Komise v červenci 2012 zveřejnila studii obsahující kvantitativní a kvalitativní údaje o administrativních nákladech a administrativní zátěži spojené s řízením strukturálních fondů EU (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf).

V současnosti probíhá aktualizace této studie a její zveřejnění se plánuje koncem roku 2016. Očekává se, že bude zohledněna v rámci procesu zjednodušování.

Závěry a doporučení

147

Komise souhlasí, že s poskytováním finanční podpory z rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů je spojena řada výhod, což je důvod, proč v programovém období 2014–2020 aktivně podporuje a prosazuje jejich větší využívání.

148

Komise se domnívá, že účinky problémů zjištěných Účetním dvorem se liší podle jednotlivých členských států a typů finančních nástrojů a že obecně finanční nástroje představují i nadále účinný a účelný způsob poskytování finančních prostředků EU.

148 první odrážka

Komise se domnívá, že průměrná míra vyplacení 57 % (údaj ke konci roku 2014) vychází z velmi různorodého stavu. Riziko, že při uzavření nebude dosaženo plné míry vyplacení, se týká jen omezeného počtu finančních nástrojů jen v několika členských státech.

Nízká míra vyplacení na konci roku 2014 je důsledkem řady činitelů, které zahrnují finanční krizi, omezené zkušenosti v některých členských státech a pozdní zahájení některých nástrojů.

148 druhá odrážka

V případě finančních nástrojů se sdíleným řízením neumožňovaly právní požadavky na podávání zpráv Komisi získat vyčerpávající údaje ohledně účasti soukromých investorů z členských států. Komise však konstatuje, že pravidla státní podpory vyžadují u některých finančních nástrojů minimální účast soukromých investorů (např. 30 % a v některých případech dokonce 60 %).

Komise se domnívá, že díky centrálně řízeným finančním nástrojům vytvořeným v období 2007–2013 se podařilo získat značné prostředky ze soukromého sektoru na úrovni projektů, a to i v případech, kdy nebyly poskytnuty žádné soukromé příspěvky na úrovni fondu (jako například fond Marguerite). Domníváme se, že zkušenosti získané v rámci těchto nástrojů pomohou Komisi vytvářet nástroje schopné přilákat ještě více soukromých investic.

148 třetí odrážka

Komise se domnívá, že četnost recyklace fondů během období způsobilosti není sama o sobě cílem.

Kromě toho by se datum splatnosti poskytovaných prostředků mělo přizpůsobovat typologii financovaných investic a veškeré závěry ohledně omezeného revolvingového efektu by měly vycházet z data zřízení finančního nástroje, doby odkladu, data splatnosti a výchozí sazby financování poskytnutého konečným příjemcům.

148 čtvrtá odrážka

Podle pravidel stanovených pro programové období 2007–2013 jsou náklady na řízení a s ním související odměny vázány na částky vyplacené do finančních nástrojů, a nikoli na částky vyplacené konečným příjemcům. Komise konstatuje, že srovnání s centrálně řízenými nástroji bude možné až po uzavření nástrojů EFRR a ESF.

Náklady na řízení a s ním související odměny pro období 2014–2020 musí být vázány na výkonnost, a to včetně částek vyplacených konečným příjemcům.

150

Komise se domnívá, že riziko, že při uzavření nebude dosaženo plné míry vyplácení, se týká jen omezeného počtu finančních nástrojů jen v několika členských státech.

Komise konstatuje, že 82 % dotázaných uvedla, že provedli analýzu mezer potřeb trhu navzdory tomu, že právní rámec vyžadoval provedení jen nepřímo. To by mělo být vnímáno jako pozitivní aspekt vzhledem k nezávazné povaze tohoto požadavku pro období 2007–2013.

151

Komise konstatuje, že v závislosti na typu nástroje (např. úvěry a záruky) a specifických okolnostech v členských státech vykazují některé menší fondy stejné výsledky jako fondy větší, nebo i lepší výsledky (např. v Německu, Polsku nebo ve Francii).

Doporučení 1 a)

Komise toto doporučení přijímá.

Pokaždé, když je vytvářen nový finanční nástroj, by předběžné posouzení mělo zahrnovat analýzu poznatků získaných u podobných nástrojů v minulosti.

Doporučení 1 b)

Komise toto doporučení přijímá.

U centrálně řízených nástrojů příslušné právní základy stanoví provedení přezkumu nebo hodnocení v polovině období.

Komise zajistí, že všechny budoucí přezkumy finančních nástrojů v polovině období budou zahrnovat i vyvozená ponaučení a účinky všech významnějších sociálně-ekonomických změn na zdůvodnění nástroje a odpovídající příspěvek z rozpočtu EU.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá a má za to, že pokud jde o její odpovědnost, již jej provádí.

V souvislosti s finančními nástroji na vnitrostátní/regionální úrovni Komise začala vypracovávat a dne 28. dubna 2016 členským státům předložila návrh pokynů, které se týkají možností provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních. Při řešení prováděcích pravidel ve smyslu článku 38 nařízení o společných ustanoveních je také třeba se v souvislosti s předběžným posouzením zabývat potenciálem úspor z rozsahu.

Pokud jde o příspěvky z programových zdrojů ESI fondů do nástrojů na úrovni EU, Komise podrobně vyjasnila náležitosti iniciativy na podporu malých a středních podniků, která je finančním nástrojem na úrovni EU, a to v úzké spolupráci s členskými státy.

Komise kromě toho vydala brožuru, která slouží jako průvodce pro členské státy v otázkách doplňkovosti mezi ESI fondy a fondem EFSI.

Pokud budou vytvářeny nové nástroje na úrovni EU, Komise na žádost členských států poskytne pokyny ohledně příspěvků z programových zdrojů do nástrojů na úrovni EU.

Pokud jde o cílové datum provedení, Komise zdůrazňuje, že pokud jde o její odpovědnost, již toto doporučení provádí.

152

Komise se domnívá, že na cíl získání soukromého kapitálu by neměl být kladen nadměrný důraz, a to zejména v odvětvích, kde dochází k výrazným selháním trhu. U nástrojů na úrovni EU i nástrojů sdíleného řízení byly stejně důležité i jiné cíle (např. zajištění investic na určitém vznikajícím trhu se značnou přidanou hodnotou pro EU v době hospodářské recese či podpora růstu, zaměstnanosti a konkurenceschopnosti ve všech členských státech a jejich regionech). Měření úspěchu finančních nástrojů je proto širší než pouhé měření míry, v níž se podařilo přilákat soukromé investice.

V případě finančních nástrojů se sdíleným řízením neumožňovaly právní požadavky na podávání zpráv Komisi získat vyčerpávající údaje ohledně účasti soukromých investorů z členských států. Komise však konstatuje, že pravidla státní podpory vyžadují u některých finančních nástrojů minimální účast soukromých investorů (např. 30 % a v některých případech dokonce 60 %).

Komise se domnívá, že díky centrálně řízeným finančním nástrojům vytvořeným v období 2007–2013 se podařilo získat značné prostředky ze soukromého sektoru na úrovni projektů, a to i v případech, kdy nebyly poskytnuty žádné soukromé příspěvky na úrovni fondu (jako například fond Marguerite). Domníváme se, že zkušenosti získané v rámci těchto nástrojů pomohou Komisi vytvářet nástroje schopné přilákat ještě více soukromých investic.

V článku 223 prováděcích pravidel finančního nařízení EU je pákový efekt definován jako „objem financování poskytnutého způsobilým konečným příjemcům a výše příspěvku Unie“. To znamená, že pákový efekt by měl být vnímán jako poměr finančních prostředků Unie vyčleněných na finanční nástroj (vstup) a (celkové) výše finančních prostředků poskytnutých způsobilým konečným příjemcům (výstup). Komise se tedy domnívá, že tento vzorec plně zohledňuje rozsah, v němž veřejné financování z rozpočtu EU mobilizuje další zdroje.

153

Komise se domnívá, že vyvozovat závěry ohledně úrovně soukromého financování, které bude získáno během období 2014–2020, je ještě předčasné. Širší rozsah finančních nástrojů v období 2014–2020 by měl poskytnout dodatečné příležitosti, jakož i možnost kombinace s fondem EFSI. Komise konstatuje, že v pokynech z roku 2014 poskytla vzory pro preferenční odměňování.

Prováděcí nařízení č. 964/2014 pro standardní nástroje pro období 2014–2020 obsahuje příklady, jak co nejlépe využít ustanovení o preferenčním zacházení k získání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejný sektor musel nést nadměrné riziko.

Kromě toho Komise ve své brožuře ze dne 22. února 2016 uvedla příklady kombinací ESI fondů a fondu EFSI zahrnující preferenční odměňování soukromých investorů (viz http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf).

Komise rovněž zahájila přípravu návrhu pokynů k preferenčnímu odměňování, který byl předložen členskými státy v říjnu 2015, a v současnosti se připravuje jeho konečné znění.

154

Komise uznává, že je třeba zajistit, aby finanční nástroje nebyly využívány k nepřijatelnému vyhýbání se daňovým povinnostem. To opakuje i ve svém nedávném sdělení o balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze dne 29. ledna 2016. Nelze však mít za to, že daňová rozhodnutí sama o sobě odporují vlastní politice Komise. Daňová rozhodnutí jsou obecně koncipována tak, aby snižovala nejistotu pro investory.

Doporučení 3

Komise toto doporučení nepřijímá.

Nepovažuje za nutné provádět změny finančního nařízení nebo příslušných odvětvových pravidel (nařízení o společných ustanoveních a centrálně řízená odvětvová pravidla) a domnívá se, že tento problém může být uspokojivě vyřešen prostřednictvím poskytnutí pokynů.

Generální ředitelství, jejichž působnost souvisí s ESI fondy, zahájila přípravu návrhu pokynů k podávání zpráv pro účely sdíleného řízení. Tento návrh byl předložen členskými státy dne 28. dubna 2016 a měl by obsahovat podrobné informace o výpočtu pákového efektu, který je stanoven ve finančním nařízení a jeho prováděcích pravidlech, včetně způsobu, jakým se stanoví výše mobilizovaných prostředků. Komise bude na základě zpráv předkládaných členskými státy schopna rozlišit mezi pákovým efektem soukromých a vnitrostátních veřejných příspěvků v rámci operačního programu a/nebo dodatečných soukromých nebo veřejných kapitálových příspěvků.

V červnu roku 2015 zpřesnila Komise metodiku pro výpočet pákového efektu u centrálně řízených finančních nástrojů na období 2014–2020 tak, aby soudržným a harmonizovaným způsobem zajistila soulad s platnými požadavky na pákový efekt ve finančním nařízení a v prováděcích pravidlech.

Doporučení 4

Komise toto doporučení přijímá.

V pokynech k uzavření operačních programů (rozhodnutí Komise C(2015) 2771) se v kapitole 5.2.5 stanoví, že závěrečná zpráva v rámci tzv. balíčku pro uzavření činnosti musí obsahovat totožnost poskytovatelů vnitrostátního spolufinancování, formu vnitrostátního spolufinancování a veškeré fondy společného investování doplňující zdroje programu. Kromě toho v příloze I šablonách 1 a 2 je stanoven požadavek, aby členské státy v rámci povinně vykazovaných informací uváděly v poli III.2.2.4 vnitrostátní soukromé spolufinancování skutečně vyplacené do finančního nástroje.

Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá.

Způsob, jak používat ustanovení o preferenčním zacházení k získání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejní poskytovatelé prostředků na kapitálové vybavení finančních nástrojů museli nést nadměrné riziko, je popsán ve svazku I obecné metodiky k provádění předběžného posouzení finančních nástrojů vydané v dubnu 2014.

Prováděcí nařízení č. 964/2014 pro standardní nástroje pro období 2014–2020 navíc obsahuje příklady, jak co nejlépe využít ustanovení o preferenčním zacházení k získání většího množství soukromého kapitálu, aniž by veřejný sektor musel nést nadměrné riziko.

Komise rovněž zahájila přípravu návrhu pokynů k preferenčnímu odměňování, který byl předložen členským státům v říjnu 2015, a v současnosti se připravuje jeho konečné znění.

Pokud jde o cílové datum provedení, Komise zdůrazňuje, že pokud jde o její odpovědnost, již toto doporučení provádí.

Doporučení 6

Komise toto doporučení částečně přijímá, pokud se dotýká jejich legislativních návrhů pro programové období po roce 2020.

Doporučení 7

Komise toto doporučení přijímá.

Pokud jde o sdílené řízení, zařadí Komise do návrhu pokynů k možnostem provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních dodatečná doporučení, která budou požadovat sladění struktur finančních nástrojů s politikou stanovenou ve sdělení Komise o balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem z ledna 2016.

Pokud jde o centrálně řízené nástroje, Komise už napsala EIB a EIF, aby zdůraznila význam svých opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem a vyzvala k další podpoře osvědčených postupů v této oblasti ze strany EIB/EIF. Komise vede aktivní dialog s EIB a EIF o přezkumu jejich příslušných politik v této oblasti.

Kromě toho Komise konstatuje, že v čl. 140 odst. 4 finančního nařízení a čl. 38 odst. 4 druhém pododstavci nařízení o společných ustanoveních se stanoví, že subjekty, které provádějí finanční nástroje, by měly splňovat požadavky platných právních předpisů, včetně právních předpisů v oblasti předcházení praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů. Subjekty, které provádějí finanční nástroje, nesmějí být usazeny na územích, jejichž jurisdikce nespolupracují s Unií při uplatňování mezinárodně uznávaných daňových standardů, ani udržovat obchodní styky se subjekty tam usazenými. Řídicí orgán začlení tyto požadavky do svých smluv s vybranými finančními zprostředkovateli.

Soulad daňové politiky s vnitrostátními právními předpisy a doporučeními EU tvoří součást zavedeného systému na provádění finančních nástrojů a je rovněž předmětem prvostupňových kontrol, jak je uvedeno v pokynech EGESIF 14/0012/02.

Pokud jde o cílové datum provedení, Komise zdůrazňuje, že pokud jde o její odpovědnost, již toto doporučení provádí.

Společná odpověď Komise k bodům 155 a 156

Komise se domnívá, že četnost recyklace fondů během období způsobilosti není sama o sobě cílem.

Kromě toho by se datum splatnosti poskytovaných prostředků mělo přizpůsobovat typologii financovaných investic a veškeré závěry ohledně omezeného revolvingového efektu by měly vycházet z data zřízení finančního nástroje, doby odkladu, data splatnosti a výchozí sazby financování poskytnutého konečným příjemcům.

S ohledem na konec prováděcího období se Komise domnívá, že změny, které zavádí ve svých pokynech k uzavření operačních programů, nepřekračují působnost čl. 78 odst. 6 nařízení (ES) č. 1083/2006, ve znění pozdějších předpisů, a proto nevyžadují změnu legislativního aktu (viz také odpověď Komise k bodu 43 a odpověď Komise k bodu 6.52 a doporučení 5 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2014). Komise zdůrazňuje, že řídicí orgány jsou povinny zajistit vhodná opatření na dosažení souladu s čl. 78 odst. 7 obecného nařízení a uvést je při uzavření; jedná se například o informace o opětovném využití zbylých zdrojů EFRR a ESF, zejména uvedení příslušného orgánu, který je odpovědný za řízení zbylých zdrojů, formy opětovného využití, účelu, dotčené zeměpisné oblasti a předpokládané doby trvání (viz bod 5.2.5 pokynů k uzavření operačních programů).

Doporučení 8

Komise toto doporučení přijímá.

V článku 45 nařízení o společných ustanoveních se ukládá členským státům, aby přijaly opatření nezbytná k zajištění řádného využívání zdrojů vrácených zpět do finančních nástrojů během období nejméně osmi let po skončení období způsobilosti (viz také vzor dohody o financování v příloze IV čl. 1 písm. j)). Prostředky, které jsou po skončení období způsobilosti vráceny do fondu, již nejsou zdroji EU, ale vnitrostátními zdroji.

Komise v pokynech k možnostem provádění podle čl. 38 odst. 1 písm. b) nařízení o společných ustanoveních zdůrazní význam tohoto požadavku v dohodě o financování podepsané řídicími orgány a uvede, že ověření vhodnosti tohoto ustanovení spadá do působnosti pravidelných auditů kontrolních orgánů.

Pokud jde o cílové datum provedení, Komise zdůrazňuje, že pokud jde o její odpovědnost, již toto doporučení provádí.

Doporučení 9

Komise toto doporučení přijímá.

Pokyny pro předběžné posouzení, které byly přijaty v květnu 2014, vysvětlují podmínky, za jakých je možné přispívat z programových zdrojů na období 2014–2020 do stávajících finančních nástrojů.

Kromě toho Komise zahájila přípravu návrhu pokynů o výběru subjektů provádějících finanční nástroje. Tento návrh byl předložen členským státům v říjnu 2015 a měl by obsahovat i oddíl vysvětlující podmínky, jimiž se řídí změny smluv (např. prodloužení prováděcího období nebo zvýšení příspěvku z OP na finanční nástroje existující v období 2007–2013). V současnosti se připravuje konečné znění těchto pokynů.

Pokud jde o cílové datum provedení, Komise zdůrazňuje, že pokud jde o její odpovědnost, již toto doporučení provádí.

158

Kumulované náklady na řízení a s ním související odměny podle údajů z konce prosince 2014 představují 4,7 % částky vyplacené na finanční nástroje, což odpovídá necelému 1 % za rok.

Náklady na řízení a s ním související odměny jsou způsobilé a jsou hrazeny EU pouze v případě, že byly vyplaceny správci fondu. Překročí-li náklady na řízení a s ním související odměny stanovené stropy, provede se úhrada na základě těchto stropů, a nikoli na základě vyšších skutečně vyplacených částek. Toto opatření chrání finanční zájmy EU.

Komise se domnívá, že pravidla jsou jednoznačně stanovena v právním základu, k němuž byly vydány podrobné pokyny, a že v této fázi neexistuje prostor pro změnu výkladu.

Článek 43 prováděcího nařízení stanoví, že stropy pro způsobilé výdaje se vztahují na kapitál tvořený příspěvkem z operačního programu do fondu, a nikoli na kapitál, který fond poskytuje na podporu konečných příjemců.

Stropy stanoví maximální výši způsobilých výdajů a musí se vypočítávat z ročního průměru *pro rata temporis*. Právním základem se zabývají a podrobně jej vysvětlují pokyny výboru COCOF k nástrojům finančního inženýrství (viz body 2.6.1 až 2.6.17).

Právní rámec pro období 2014–2020 ukládá, aby náklady na řízení a s ním související odměny byly vázány na výkonost, a to včetně částek vyplacených konečným příjemcům.

Společná odpověď Komise k bodům 159 a 160

Za období 2007–2013 Komise sleduje náklady na řízení a s ním související odměny prostřednictvím souhrnu údajů o finančních nástrojích na základě zpráv od členských států. Tento požadavek byl zaveden v roce 2011.

Pro období 2014–2020 bude mít Komise k dispozici úplnější a spolehlivější soubor údajů, který jí umožní sledovat celé provádění finančních nástrojů, včetně nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn.

V obou obdobích jsou v souladu s platnými předpisy a se zásadou subsidiarity za zajištění způsobilosti nákladů na řízení a s ním souvisejících odměn odpovědné vnitrostátní orgány.

Komise se domnívá, že náklady na řízení programu (rozpočet na technickou pomoc) by neměly být směřovány s náklady na provádění jednotlivých operací v rámci programu (náklady na řízení finančních nástrojů a s ním související odměny), protože nejsou směřovány ani při provádění grantových operací (např. náklady spojené s odměnami pro vedoucího inženýra projektu jsou zahrnuty mezi částky přidělené na projekty, a nikoli mezi částky technické pomoci).

Komise by chtěla zdůraznit, že provádí přezkum zpráv o rozpočtu na technickou pomoc, které dostává od členských států. Tak tomu bylo v období 2007–2013 a v této praxi se pokračuje i v období 2014–2020.

161

Pro programové období 2014–2020 musí Komise připravit shrnutí údajů pro všech pět ESI fondů. Podávání zpráv o finančních nástrojích bylo stanoveno na období šesti měsíců, aby tak mohla být zohledněna všechna zvláštní pravidla fondů (a příslušné lhůty pro předložení výroční zprávy o provádění podle čl. 50 odst. 6 a 7 nařízení o společných ustanoveních), čas potřebný pro konsolidaci a posouzení údajů dodaných členskými státy / řídicími orgány v rámci výroční zprávy o provádění i celkovou prezentaci pokroku v provádění finančních nástrojů ve všech pěti ESI fondech.

Pokud má Komise připomínky k výroční zprávě o provádění, včetně finančních nástrojů, vrátí zprávu řídicím orgánům a lhůta dvou měsíců se přeruší, dokud Komise neobdrží zpět revidované informace; poté dvoutříměsíční lhůta znovu začne běžet.

Souhrnné údaje je proto možné shromáždit až poté, co bude provedeno úplné posouzení ze strany Komise a budou existovat dostatečné záruky, že údaje poskytnuté řídicími orgány jsou přesné a věrohodné.

162

Odměňování založené na výkonnosti je povinným požadavkem podle čl. 42 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních a kritéria výkonnosti jsou stanovena v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

V pokynech o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách (EGESIF_15-0021-01) vydaných v listopadu 2015 Komise poskytuje vysvětlení k metodice výpočtu založené na výkonnosti.

Doporučení 10 a)

Komise toto doporučení přijímá.

Náklady na řízení a s ním související odměny budou i nadále vykazovány v rámci souhrnu údajů, přičemž v květnu 2015 byly členským státům zaslány konkrétní pokyny týkající se tohoto vykazování.

Pokyny k uzavření operačních programů (rozhodnutí Komise C(2015) 2771) příloha I, šablona 1 (povinné pole III.4, III.6) a šablona 2 (povinné pole III.4) vyžadují, aby členské státy vykazovaly náklady na řízení a s ním související odměny, které vznikly a jsou splatné do března 2017.

Doporučení 10 b)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise se domnívá, že pravidla jsou jednoznačně stanovena v právním základu, k němuž byly vydány podrobné pokyny, a že v této fázi neexistuje prostor pro změnu výkladu.

Článek 43 prováděcího nařízení stanoví, že stropy pro způsobilé výdaje se vztahují na kapitál tvořený příspěvkem z operačního programu do fondu, a nikoli na kapitál, který fond poskytuje na podporu konečných příjemců.

Stropy stanoví maximální výši způsobilých výdajů a musí se vypočítávat z ročního průměru *pro rata temporis*. Právním základem se zabývají a podrobně jej vysvětlují pokyny výboru COCOF k nástrojům finančního inženýrství (viz body 2.6.1 až 2.6.17).

Právní rámec pro období 2014–2020 ukládá, aby náklady na řízení a s ním související odměny byly vázány na výkonost, a to včetně částek vyplacených konečným příjemcům.

Doporučení 11 a)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise se domnívá, že povinná ustanovení týkající se odměňování založeného na výkonnosti stanovená v čl. 42 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, jakož i podrobná kritéria pro výpočet nákladů a poplatků na základě výkonnosti stanovená v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014 představují odpovídající základ pro dosažení požadovaného motivačního účinku a že v této fázi není dostatečný důvod k předkládání pozměňovacího návrhu.

Komise rovněž konstatuje, že řídicí orgán musí informovat monitorovací výbor o ustanoveních týkajících se výpočtu nákladů na řízení finančního nástroje nebo odměn souvisejících s tímto řízením založeného na výkonnosti. Monitorovací výbor bude každoročně dostávat zprávy o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách skutečně vyplacených v předchozím kalendářním roce.

Doporučení 11 b)

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Komise souhlasí s tím, že řídicí orgány by měly co nejlépe využívat stávající právní požadavky. Tyto požadavky jsou rovněž podrobně objasněny a vysvětleny v pokynech o nákladech na řízení a s ním souvisejících odměnách.

Stávající právní základ umožňuje použít i další kritéria výkonnosti kromě kritérií uvedených v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 480/2014.

Doporučení 12

Komise toto doporučení nepřijímá.

Pokud jde o proveditelnost a proporcionalitu provádění tohoto doporučení, Komise se domnívá, že analýza by vyžadovala oddělení nákladů na granty a na finanční nástroje, které vynakládají řídicí orgány, přičemž pravděpodobně na obou úkolech pracují stejní zaměstnanci. Kromě toho se analýza nákladů u grantů a finančních nástrojů, jakož i u sdíleného řízení a přímého řízení finančních nástrojů liší.

Pokud jde o relevanci této srovnávací analýzy, Komise by dále chtěla zdůraznit, že granty a finanční nástroje jsou dva odlišné prostředky realizace politiky ESI fondů, které se zaměřují na odlišné typy investic.

163

Komise souhlasí se zásadou optimalizace koordinace mezi finančními nástroji v rámci ESI fondů a fondu EFSI.

Komise vydala dne 22. února 2016 brožuru, která má pomoci místním orgánům a předkladatelům projektů plně využívat příležitostí ke koordinaci, synergii a doplňkovosti fondu EFSI a ESI fondů. Odůvodnění, koncepce a legislativní rámec těchto dvou nástrojů jsou koncipovány odlišně, avšak způsobem, který zajišťuje jejich doplňkovost. Navzájem se posilují. Tato brožura obsahuje přehled možných kombinací fondu EFSI a ESI fondů, a to buď na úrovni projektu, nebo prostřednictvím finančního nástroje, jako je např. investiční platforma (viz http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf).

Odpovědi fondu Marguerite

125

Odpovědi na bod 81 a rámeček 11

Struktura, jejíž pomocí fond Marguerite drží investice, které provádí, byla vytvořena v první řadě proto, aby fondu Marguerite umožňovala držet jednotlivé investice prostřednictvím individuálních dceřiných společností, a to jak z důvodů řízení portfoliového rizika (což umožňuje oddělit jednu investici od druhé), tak proto, aby se usnadnil prodej těchto investic v budoucnosti a aby se ulehčil tok hotovosti uvnitř struktury (z fondu Marguerite při provádění investic a poté tok hotovosti zpět do fondu Marguerite z těchto investic). Daňové rozhodnutí bylo od lucemburských orgánů požadováno z důvodů potvrzení.

Pokud jde o Váš výrok, že „[t]éto struktury mohou některé společnosti využívat [...] k tomu, aby se vyhýbaly některým dalším daním“, domníváme se, že zmínka o vyhýbání se daňovým povinnostem může být zavádějící, neboť pojmem se často označují mechanismy, jejichž cílem je vyhýbat se daním, jež jsou podle zákona splatné. Poradce fondu Marguerite spravuje daňové záležitosti fondu Marguerite tak, aby fond plnil své daňové povinnosti a platil veškeré splatné daně.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	14. 1. 2015
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	11. 4. 2016
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	1. 6. 2016
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	5. 7. 2016

Stále více finanční podpory z rozpočtu EU se poskytuje v podobě půjček, záruk a kapitálových investic prostřednictvím finančních nástrojů. Během programového období 2007–2013 bylo z rozpočtu EU na finanční nástroje vyčleněno asi 21,5 miliardy EUR. Zjistili jsme, že oproti jiným formám financování jako granty mohou sice mít zřetelné výhody, při jejich provádění se však vyskytují významné překážky, které by mohly omezovat jejich efektivitu.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace